

Kontrola Państwowa Nr 6/2003

Spis treści

autor	tytuł	strona
Janusz Maj	Przychody i rozchody budżetu państwa	3
Tadeusz Chrościcki	Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski z zarysem prognozy średnioterminowej	30
Paweł Wieczorek	Perspektywy polityki regionalnej Unii Europejskiej	49
*		
Rafał Padrak	Zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego NIK (Ciąg dalszy dyskusji)	63
*		
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Lucyna Tazbir	Kto i jak zarządza portami morskimi	68
Edmund Waśko, Tadeusz Dziuba	Nadzór administracji celnej nad składami i agencjami celnymi	73
Józef Kalisz, Marian Tomaszewski	Gospodarka zasobami mieszkaniowymi gmin	82
Henryk Gierelto	Parki krajobrazowe piękne i pożyteczne są !	93
RELACJE, POLEMIKI		
Wiesław Karliński	Nowe techniki w kontroli wykonania budżetu państwa	101
*		
Listy do redakcji		
Adam Zych	W sprawie dróg	125
WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA		
Jacek Mazur	Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii (W zakresie kontroli finansowej)	130
opr. Monika Skrzypiec	Urząd Audytora Generalnego – najwyższym organem kontroli Norwegii	156
A. R.	Oficjalna wizyta delegacji Najwyższej Izby Kontroli w Izbie Obrachunkowej Ukrainy	159
*		
Trochę historii...		
Stanisław Markowski	Informacje o Jakubie Krzemieńskim i Tadeuszu Tomaszewskim - prezesach NIK – zaczerpnięte z pamiętników Felicjana Sławoja-Składkowskiego i Jerzego Lerskiego	161
Delegatury NIK o sobie – Olsztyn		
	Byłem dyrektorem tej jednostki przez 32 lata	168
SYGNAŁY O KSIĄŻKACH		
	Sygnały o książkach	184

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

*„... kłókolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien.”**

WARSZAWA

ROCZNIK XLVIII — NR 6 (293) — LISTOPAD – GRUDZIEŃ 2003 R.

ISSN 0452-5027

* Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

Paweł Wieczorek

MIĘDZYNARODOWE ŚRODOWISKO EKONOMICZNE POLSKI

Wśród czynników zewnętrznych – wpływających na stan koniunktury w Polsce oraz na perspektywy rozwojowe polskiej gospodarki – najważniejsze znaczenie ma kondycja ekonomiczna państw Unii Europejskiej (UE), w tym zwłaszcza Niemiec. Wskazuje na to udział krajów UE w obrotach polskiego handlu zagranicznego, wynoszący w 2002 r. w eksporcie 68,7% oraz 61,7% w imporcie¹. Ważne jest także, że państwa „piętnastki” ulokowały w Polsce w formie inwestycji bezpośrednich łącznie prawie 48 mld USD (dane z końca czerwca 2003 r.), co stanowi 74% skumulowanej wartości tego rodzaju lokat kapitałowych w naszym kraju (tabele 1 i 2). Kluczowym partnerem gospodarczym Polski są Niemcy. W 2002 r. na rynek niemiecki trafiło 32,3% polskiego eksportu, zaś udział Niemiec w globalnej wartości polskiego importu wyniósł 24,3%. Niemcy zajmują również wysoką (w czerwcu 2003 r. – czwartą) pozycję wśród działających w Polsce inwestorów obcych, ustępując Francji, Holandii i USA. Do tego momentu do Polski napłynęło z Niemiec w postaci inwestycji bezpośrednich 7,95 mld USD, a więc co ósmy dolar ulokowany w Polsce w takiej formie.

Po rozszerzeniu się Unii w maju 2004 r. o 8 państw Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) oraz Cypr i Maltę, znaczenie krajów UE w całokształcie stosunków Polski z zagranicą jeszcze wzrośnie. W grupie państw nowo przyjętych znajdować się będą bowiem Czechy, Słowacja i Litwa, na które w 2002 r. przypadało łącznie 7,7% polskiego eksportu oraz 5,1% importu. Ponadto fakt, iż Polska stanie się integralną częścią systemu ekonomicznego Unii – w tym zwłaszcza unijnego jednolitego rynku wewnętrznego, a w perspektywie także strefy wspólnej waluty (euro) – spowoduje rozwój powiązań handlowo-finansowych oraz technologiczno-produkcyjnych między Polską a krajami UE. Nie oznacza to jednak, że państwa obszaru b.ZSRR – szczególnie

¹ W 1990 r. wspomniane wskaźniki wynosiły odpowiednio: 44,4% (eksport) oraz 43,9% (import). Porównanie danych z lat 1990 i 2002 ilustruje skalę zmian, jakie od początku procesu transformacji systemowej w Polsce dokonywały się w strukturze geograficznej polskiego handlu zagranicznego.

Tabela 1

Główni partnerzy handlowi Polski w 2002 r.
(w mln USD i %)*

Kraje/grupy krajów	Wartość obrotów (w mln USD)			Struktura obrotów (w %)	
	Eksport	Import	Saldo	Udział w eksportcie	Udział w importcie
Obroty ogółem, w tym:	41 009,8	55 112,7	-14 102,9	100,00	100,00
Kraje rozwinięte, w tym:	30 779,2	38 707,6	-7 928,4	75,05	70,23
Kraje UE, w tym:	28 180,9	33 998,5	-5 817,6	68,71	61,68
– Niemcy	13 248,4	13 402,4	-154,0	32,31	24,31
– Francja	2 473,0	3 840,7	-1 367,7	6,02	6,97
– Włochy	2 256,4	4 613,1	-2 356,7	5,50	8,37
– Wielka Brytania	2 126,3	2 142,1	-15,8	5,19	3,89
– pozostałe kraje UE	8 076,8	10 000,2	-1 923,4	19,69	18,14
Pozostałe kraje rozwinięte, w tym:	2 598,3	4 709,1	-2 110,8	6,34	8,55
– USA	1 098,4	1 795,2	-696,8	2,68	3,26
Kraje rozwijające się, w tym:	2 426,4	6 977,8	-4 551,4	5,92	12,66
– Chiny	206,8	629,3	-373,9	0,50	1,14
Kraje EŚiW, w tym:	7 804,2	9 427,3	-1 623,1	19,03	17,11
Kraje CEFTA, w tym:	3 641,7	4 039,4	-397,7	8,88	7,33
– Czechy	1 639,9	1 787,8	-147,9	3,99	3,24
– Słowacja	573,0	811,5	-238,5	1,40	1,47
– pozostałe kraje CEFTA	1 428,8	1 440,1	11,3	3,49	2,62
Kraje b. ZSRR, w tym:	4 162,5	5 387,9	-1 225,4	10,15	9,78
– Rosja	1 331,8	4 396,8	-3 065,0	3,24	7,98
– Ukraina	1 180,5	491,5	689,0	2,88	0,89
– Litwa	933,1	191,4	741,7	2,28	0,35
– Białoruś	260,7	227,0	33,7	0,64	0,41
– pozostałe kraje b.ZSRR	456,4	81,2	375,2	1,11	0,15

* Dane GUS. GUS uwzględnia wartość wszystkich towarów i usług przekraczających granicę polskiego obszaru celnego, ustalona na podstawie danych z tzw. jednolitych dokumentów administracyjnych – SAD.

Źródło: *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski w 2002 r. według SAD*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2003 r., materiał dostępny pod adresem internetowym <www.mgpips.gov.pl.>.

Tabela 2

**Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce
(w mln USD; stan na 30 czerwca 2003 r.***

Lp.	Kraj	Inwestycje zrealizowane	Inwestycje planowane	Liczba dużych inwestorów**
1.	Francja	12 528,8	2 153,6	92
2.	Holandia	8 906,4	780,3	106
3.	USA	8 285,6	2 541,6	124
4.	Niemcy	7 952,5	1 598,6	227
5.	Włochy	3 711,3	1 146,7	65
6.	Wielka Brytania	3 542,5	279,8	45
7.	Szwecja	3 033,2	288,4	58
8.	Koncerny międzynarodowe	2 176,0	737,0	16
9.	Dania	1 903,6	301,6	43
10.	Belgia	1 901,5	398,9	25
11.	Korea Płd.	1 471,8	5,0	4
12.	Rosja	1 291,9	350,0	3
13.	Irlandia	1 081,6	68,2	3
14.	Szwajcaria	1 053,8	166,9	22
15.	Austria	1 047,5	183,6	38
16.	Cypr	998,9	185,0	3
17.	Grecja	556,5	0,0	3
18.	Portugalia	554,4	66,6	4
19.	Finlandia	437,9	177,6	19
20.	Hiszpania	387,1	38,5	11
21.	Japonia	314,5	237,3	12
22.	Norwegia	297,0	67,4	13
23.	Kanada	211,7	284,4	14
24.	Chorwacja	173,0	16,0	2
25.	Luksemburg	108,6	15,2	12
Inwestycje >1 mln USD ogółem		64 460,3	12 599,0	993
Inwestycje < 1 mln USD ogółem		3 841,2		
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne ogółem		68 301,5		

* Uwzględniono inwestycje o wartości powyżej 1 mln USD.

** Zestawienie obejmuje inwestorów, którzy zainwestowali w Polsce powyżej 1 mln USD.

Źródło: Dane Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych, dostępne pod adresem internetowym: <www.paiz.gov.pl>.

Rosja i Ukraina, których udział w globalnym polskim eksporcie i imporcie wyniósł w 2002 r. odpowiednio 6,1% oraz 8,9% – po przyjęciu Polski do UE przestaną być dla Polski ważnymi partnerami gospodarczymi. Polska będzie nadal z tego kierunku sprowadzała surowce (zwłaszcza ropę naftową, gaz ziemny, rudę żelaza), wciąż też chłonne rynki zbytu państw Europy Wschodniej będą stanowiły szansę dla polskich eksporterów, zaś sąsiedztwo Rosji, Ukrainy i Białorusi – naturalną bazę dla współpracy przygranicznej.

W 2000 r. Polska zakończyła proces redukcji cel na mocy wynegocjowanych wcześniej umów o wolnym handlu², jak też ustaleń podjętych w toku rundy urugwajskiej GATT/WTO. W efekcie w 2002 r. prawie ¾ sprowadzonych do Polski wyrobów przemysłowych nie podlegało oceleniu. Inaczej sytuacja wygląda w handlu artykułami rolno-spożywczymi, którego liberalizacja postępuje wolniej. Powoduje to, iż w odniesieniu do tego rodzaju towarów Polska nie ma jeszcze całkowicie bezcłowej wymiany z żadnym partnerem handlowym, w tym także z krajami UE³.

Z chwilą akcesji Polski do Unii nastąpi eliminacja wszystkich cel w handlu polsko-unijnym. W praktyce pociągnie to za sobą zmiany jedynie w odniesieniu do wymiany artykułami rolno-spożywczymi, z których część obecnie podlega jeszcze cleniu. Polska będzie również musiała przyjąć unijną taryfę celną w handlu z krajami spoza Unii. Związane z tym zmiany obciążeń celnych w imporcie przemysłowym – w sytuacji, gdy większość wymiany odbywa się bez cła – będą stosunkowo niewielkie i będą polegać głównie na redukcji stawek celnych do pułapu obowiązującego w UE. Ocena wpływu przyjęcia przez Polskę wspólnotowej taryfy celnej na poziom cel na artykuły rolno-spożywcze jest znacznie trudniejsza niż w wypadku

² Takie umowy Polska podpisała z krajami Unii Europejskiej, a także Środkoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), a ponadto z Litwą, Łotwą, Estonią, Izraelem oraz Turcją. Najważniejsze znaczenie dla liberalizacji wymiany handlowej Polski z zagranicą miało podpisanie z krajami Unii Układu Europejskiego, którego część handlowa (pod nazwą umowy przejściowej) weszła w życie 1 marca 1992 r. Na mocy tego porozumienia do grudnia 1999 r. zniesione zostały cła w polsko-unijnej wymianie wyrobami przemysłowymi. Wyjątek stanowiły samochody – w handlu nimi proces liberalizacji został sfinalizowany w grudniu 2001 r. Wszystkie pozostałe układy, jakie Polska zawarła w sprawie stref wolnego handlu, były pod względem zakresu i harmonogramu liberalizacji warunków wymiany wzorowane na Układzie Europejskim.

³ Na mocy Układu Europejskiego cła na artykuły rolno-spożywcze zostały obniżone jedynie w niewielkim stopniu. Istotnym krokiem w kierunku liberalizacji tego rodzaju wymiany stało się porozumienie dotyczące wyeliminowania cel i subsydiów eksportowych na niektóre nieprzetworzone artykuły rolne (tzw. porozumienie w sprawie „dwóch zer”), które weszło w życie na początku 2001 r. Z kolei w styczniu 2003 r. zaczęła obowiązywać umowa z UE w sprawie wzajemnej liberalizacji obrotów towarami rolnymi przetworzonymi, na podstawie której wiele artykułów niewrażliwych objęto bezcłowymi kontyngentami, natomiast w wypadku wyrobów wrażliwych w ramach kontyngentów obniżono stawki celne. E. Kawecka-Wyrzykowska: *Zmiany polityki celnej i poziomu obciążeń celnych w imporcie Polski w latach 2002-2003 oraz w perspektywie lat 2004-2006*, [w:] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2002-2003. Raport roczny*, IKiCHZ, Warszawa 2003, s. 113-123.

wyrobów przemysłowych. Wynika to głównie z odmiennego sposobu ustalania w Polsce i w krajach UE ceł na niektóre towary rolno-spożywcze, a ponadto z faktu stosowania preferencyjnego dostępu do rynku w ramach określonych kontyngentów. W efekcie import takich samych towarów rolno-spożywczych jest czasem dokonywany według różnych stawek celnych, w zależności od kierunku importu.

Redukcji ceł w imporcie z państw spoza Unii nie musi towarzyszyć poprawa warunków dostępu polskich eksporterów do rynku tych krajów. Przyjęcie przez Polskę unijnej taryfy celnej spowoduje bowiem konieczność zmiany stawek celnych jedynie w naszym kraju, zaś kraje spoza UE będą miały prawo utrzymać dotychczasowy poziom obciążeń celnych⁴.

Stan gospodarki światowej w latach 2000-2003

Na początku obecnej dekady nastąpiło synchroniczne spowolnienie wzrostu gospodarki światowej. Główną, ale nie jedyną tego przyczyną, było załamanie w końcu 2000 r. dynamiki PKB w Stanach Zjednoczonych, które w 2001 r. przekształciło się w głęboką recesję. W konsekwencji produkt krajowy w tym roku zwiększył się w USA jedynie o 0,3%, podczas gdy w latach 1996-2000 przeciętna stopa wzrostu PKB wynosiła 4,1% (tabela 3). Z uwagi na rozmiary gospodarki amerykańskiej, a także przyspieszoną w epoce globalizacji transmisję zjawisk oraz zmian w sferze ekonomicznej między krajami i regionami, negatywne skutki stagnacji w Stanach Zjednoczonych odczuły wszystkie pozostałe segmenty gospodarki światowej, w tym kraje Unii Europejskiej.

W 2001 r. przeciętna stopa wzrostu w Unii (1,7%) była jeszcze zdecydowanie wyższa niż w Stanach Zjednoczonych, ale już w roku następnym trendy koniunktury w USA i Unii wyraźnie się zmieniły na niekorzyść UE. Gospodarka amerykańska weszła w fazę coraz szybszego wzrostu, natomiast kraje „piętnastki” popadły w recesję, którą – jak wynika z prognoz Komisji Europejskiej – uda się przezwyciężyć nie wcześniej niż w 2004 r. W rezultacie stopa PKB w UE była w 2002 r. niższa niż w USA przeszło 2-krotnie, a w 2003 r. – 3,5-krotnie. Spośród głównych państw Unii z największymi problemami ekonomicznymi borykają się Niemcy, których gospodarka w latach 2002-2003 zupełnie utraciła impet.

Rozwój sytuacji gospodarczej w USA i UE dobrze ilustrują zmiany w prognozach PKB, opublikowanych przez Komisję Europejską w marcu i październiku 2003 r. Dla Stanów Zjednoczonych prognoza październikowa zakłada znacznie wyższe tempo wzrostu niż ocena z marca, natomiast dla UE oczekiwana dynamika wzrostu została

⁴ Jw., s. 120-121. Zob. także: J. Michałek: *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 163-187.

skorygowana w dół. Kontrastuje to z przewidywaniami tempa wzrostu w krajach kandydujących (w tym w Polsce), które zdaniem Komisji będą w latach 2003-2005 rozwijać się znacznie szybciej niż państwa UE. Zwraca uwagę fakt, że prognozy dynamiki PKB 10 kandydatów opublikowane przez Komisję w październiku są wyraźnie korzystniejsze od oceny możliwości rozwojowych tej grupy krajów, przedstawionej w marcu.

Tabela 3

**Dynamika PKB w USA oraz wybranych krajach UE
i państwach kandydujących
(%; rok poprzedni = 100)**

Kraje	Średnia dla lat		1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
	1991-1995	1996-2000					A	B	A	B	
	USA	2,4					4,1	4,1	3,8	0,3	
UE-15	1,5	2,7	2,9	3,6	1,7	1,1	1,3	0,8	2,4	2,0	2,4
Niemcy	2,0	1,8	2,0	2,9	0,8	0,2	0,4	0,0	2,0	1,6	1,8
Francja	1,1	2,7	3,2	3,8	2,1	1,2	1,1	0,1	2,3	1,7	2,3
W. Brytania	1,7	3,1	2,8	3,8	2,1	1,7	2,2	2,0	2,6	2,8	2,9
Włochy	1,3	1,9	1,7	3,1	1,8	0,4	1,0	0,3	2,1	1,5	1,9
10 kandydatów	–	4,1	3,1	4,1	2,4	2,3	3,1	3,1	4,0	3,8	4,2
Polska	2,2	5,1	4,1	4,0	1,0	1,4	2,5	3,3	3,7	4,2	4,8

A – prognoza Komisji Europejskiej z marca 2003 r.

B – prognoza Komisji Europejskiej z października 2003 r.

Źródło: *Autumn 2003 Economic Forecasts. European Commission*. Materiał dostępny pod adresem internetowym: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/europe-an_economy/2003/>.

Recesja w USA – inaczej niż w Europie – okazała się krótkotrwała i już w 2002 r. gospodarka amerykańska przyspieszyła, osiągając 2,5% tempa wzrostu PKB, które ma się zwiększyć do 2,8% w 2003 r. i do 3,8% w 2004 r. Było to sumarycznym efektem działania kilku różnych czynników. Po pierwsze, Stany Zjednoczone wykorzystały okres pomyślnej koniunktury w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych do zrównoważenia finansów publicznych, uzyskując pod koniec prezydentury B. Clintona nadwyżkę dochodów budżetowych nad wydatkami, stanowiącą w latach 1999-2000 odpowiednik 0,7% oraz 1,5% PKB (tabela 4). W rezultacie administracja G.W. Busha – bez ryzyka perturbacji gospodarczych – mogła rozluźnić politykę fiskalną, obniżając podatki oraz powiększając wydatki rządowe, związane z umocnieniem

bezpieczeństwa wewnętrznego USA, a także konfliktami zbrojnymi w Afganistanie i Iraku. Pociągnęło to co prawda za sobą wzrost deficytu – który z poziomu odpowiadającego 0,5% PKB w 2001 r. wzrósł w 2002 r. do 3,4% i dalej ma się zwiększyć do 5% w 2003 r. i 5,4-5,5% w latach 2004-2005 – ale równocześnie przyczyniło się do pobudzenia koniunktury gospodarczej. Po drugie, amerykański Bank Rezerwy Federalnej zdecydował się na radykalne obniżenie krótkoterminowych stóp procentowych, które w drodze wielokrotnych redukcji zmniejszyły się z poziomu 6,5% w 2000 r. do 3,8% w 2001 r. i zaledwie 1,2% w 2003 r. Związana z tym możliwość zaciągania lub refinansowania kredytów hipotecznych na bardzo dogodnych warunkach ożywiła rynek nieruchomości, który stał się obecnie podporą gospodarki USA. Po trzecie, pomimo spowolnienia wzrostu gospodarczego, utrzymana została wysoka dynamika wydajności pracy. Wynikało to zwłaszcza z szybkiego dostosowywania się poziomu zatrudnienia do wahań koniunktury, co z kolei było efektem wysokiego stopnia liberalizacji amerykańskiego rynku pracy. Po czwarte wreszcie, czynnikiem sprzyjającym koniunkturze w Stanach Zjednoczonych było osłabienie kursu dolara wobec euro, co wpłynęło na poprawę konkurencyjności amerykańskiego eksportu.

Tabela 4

**Stan finansów publicznych w USA oraz w wybranych krajach UE
i państwach kandydujących (deficyt lub nadwyżka sektora
finansów publicznych jako % PKB)**

Deficyt lub nadwyżka jako % PKB	Średnia dla lat		1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
	1991-1995	1996-2000					A	B	A	B	B
USA	-4,5	-0,1	+0,7	+1,5	-0,5	-3,4	-4,8	-5,0	-4,6	-5,5	-5,4
UE-15	-5,1	-1,6	-0,7	+1,0	-0,9	-1,9	-2,3	-2,7	-2,2	-2,6	-2,4
Niemcy	-3,1	-1,7	-1,5	+1,3	-2,8	-3,5	-3,4	-4,2	-2,9	-3,9	-3,4
Francja	-4,5	-2,6	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	-3,7	-4,2	-3,5	-3,8	-3,6
Włochy	-9,1	-3,1	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3	-2,6	-3,1	-2,8	-3,5
Portugalia	-5,2	-3,4	-2,8	-2,8	-4,2	-2,7	-3,5	-2,9	-3,2	-3,3	-3,9
10 kandydatów	-	-	-3,5	-3,5	-3,7	-5,2	-	-5,0	-	-5,0	-4,1
Polska	-3,5	-2,5	-2,0	-2,5	-3,1	-3,9	-	-4,3	-	-5,9	-4,9

A – prognoza Komisji Europejskiej z marca 2003 r.

B – prognoza Komisji Europejskiej z października 2003 r.

Źródło: Jak w tabeli 3.

O ile w USA okres załamania koniunktury trwał niewiele ponad rok, o tyle w krajach UE przewyciężenie tendencji recesyjnych okazało się znacznie trudniejsze. Wynikało to przede wszystkim z tego, że państwa Unii nie zdołały w wystarczającym stopniu uporządkować finansów publicznych przed 2001 r., a więc w okresie poprzedzającym stagnację gospodarki. W tej sytuacji – w konsekwencji charakterystycznego dla złej koniunktury spadku wpływów budżetowych z tytułu podatków, przy równoczesnym wzroście wydatków związanych z narastającym bezrobociem oraz poszerzaniem się kręgu ubóstwa – nierównowaga finansów publicznych w krótkim czasie pogłębiła się, czego wyrazem był wzrost deficytu budżetowego „piętnastki” z 0,9% w 2001 r. do 1,9% PKB w 2002 r. oraz 2,7% w 2003 r. (tabela 4). Nie tylko wykluczyło to możliwość rozluźnienia polityki fiskalnej w celu nakręcania koniunktury, ale także postawiło pod znakiem zapytania zdolność niektórych krajów Unii do spełnienia wymagań „Paktu stabilności i wzrostu”, przyjętego na szczycie UE w Amsterdamie w czerwcu 1997 r.⁵

Największe kraje UE – w tym zwłaszcza Niemcy i Francja – nie mogą utrzymać swoich finansów publicznych w ryzach obowiązujących kraje strefy euro, wyznaczonych przez tzw. kryteria zbieżności⁶. W 2002 r. wskaźnik deficytu budżetowego w relacji do PKB wyniósł w Niemczech 3,5%, zaś w 2003 r. zwiększył się do 4,2%, natomiast w kolejnych latach ma się co prawda zmniejszyć do 3,9% w 2004 r. i 3,4% w 2005 r., nadal jednak pozostanie powyżej wielkości progowej (3%). Podobnie wygląda stan finansów publicznych we Francji, gdzie w 2002 r. deficyt wyniósł 3,1%, a więc nieznacznie przekroczył dopuszczalny poziom, ale już w 2003 r. wzrósł do 4,2%, by następnie obniżyć się do 3,8% w 2004 r. i 3,6% w 2005 r. Komisja Europejska ocenia, iż w 2005 r. do grupy państw nierespektujących wymagań „Paktu stabilności i wzrostu” dołączą Włochy. Wśród mniejszych krajów UE z problemem nadmiernego deficytu budżetowego od 2001 r. boryka się Portugalia.

Komisja Europejska podejmuje próby zdyscyplinowania finansów publicznych, starając się narzucić krajom, które mają problemy ze zrównoważeniem budżetu sztywny kalendarz redukcji deficytu. Napotyka to opór Niemiec oraz Francji, które nie godzą się na radykalne reformy, prowadzące do oszczędności budżetowych. Duże kraje UE opowiadają się raczej za uelastycznieniem klauzul „Paktu stabilności i wzrostu”, niż za poszukiwaniem sposobu ustabilizowania finansów publicznych w ramach obecnie obowiązującego dopuszczalnego pułapu deficytu (3%). Przeciwno

⁵ Na mocy „Paktu stabilności i wzrostu” kraje UE zostały zobowiązane do przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu. W razie nieprzestrzegania przez dany kraj dyscypliny budżetowej oraz niezastosowania się do zaleceń Komisji Europejskiej mających na celu przywrócenie stanu równowagi finansów publicznych, może być on objęty sankcjami finansowymi.

⁶ Zgodnie z jednym z tych kryteriów, deficyt sektora finansów publicznych nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego 3% PKB.

złagodzeniu rygorów w tym zakresie protestują z kolei mniejsze kraje UE, które dużym kosztem społecznym zdołały zdyscyplinować swoje finanse⁷.

Równocześnie Europejski Bank Centralny (EBC) – który przejął kompetencje 12 krajów strefy euro w zakresie polityki pieniężnej – dość powściągliwie zmniejsza stopy procentowe. Co prawda od chwili spowolnienia dynamiki wzrostu w 2001 r., EBC obniżył krótkoterminowe stopy procentowe z 4,4% do 2,6% w 2003 r., jednak amerykański Bank Rezerwy Federalnej zredukował je znacznie bardziej (do 1,2%). Ostrożna reakcja EBC wynika z faktu, że między krajami UE występują znaczne różnice w tempie wzrostu gospodarczego oraz stopie inflacji. Utrudnia to wyznaczenie optymalnego poziomu stóp procentowych, który odpowiadałby potrzebom krajów borykających się ze stagnacją gospodarczą (Niemcy, Holandia, Portugalia, Włochy, Francja), a równocześnie nie stwarzał dodatkowych problemów gospodarczych (np. nasilając presję inflacyjną) w krajach odznaczających się relatywnie wysoką dynamiką PKB (Grecja, Irlandia, Finlandia, Wielka Brytania). Ponadto problemem do dyskusji pozostaje pytanie, czy EBC nie koncentruje się w nadmiernym stopniu na obronie celu inflacyjnego, przywiązując jednocześnie zbyt małą wagę do kwestii podtrzymywania koniunktury.

Kraje Unii Europejskiej wciąż ustępują USA pod względem mobilności i elastyczności czynników produkcji, w tym siły roboczej. Na niekorzyść państw UE przemawiają w tym kontekście takie zjawiska, jak: a) wysokie koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, wynikające ze zbyt mało elastycznego rynku pracy oraz wysokich obciążeń podatkowych; b) trudności administracyjne i biurokratyczne przy zakładaniu nowych firm; c) nazbyt sztywny i regulowany rynek; d) bariery w postaci niejednakowych standardów prawnych oraz procedur administracyjnych obowiązujących w poszczególnych krajach; e) nadal niedostateczna integracja infrastruktury technicznej na obszarze „piętnastki”.

Sytuacja gospodarcza Niemiec

Od 2001 r. Niemcy borykają się z poważnymi kłopotami gospodarczymi, których wyrazem jest całkowite zahamowanie dynamiki PKB w latach 2002-2003 oraz wzrost deficytu budżetowego do poziomu przekraczającego pułap dopuszczalny dla państw strefy euro (tabela 5). Ponieważ Niemcy wypracowują prawie jedną czwartą produktu całej Europy oraz jedną trzecią produktu UE, stan koniunktury w niemieckiej gospodarce istotnie rzutuje na kondycję ekonomiczną całej Unii. Skala zapaści gospodarczej, jakiej doznały Niemcy w latach 2001-2003, a także fakt, że problemy

⁷ M. Paszyński: *Zewnętrzne środowisko gospodarcze Polski w latach 2002-2004*, [w:] *Zagraniczna polityka...2002-2003...*, op.cit., s. 18-19.

te mają podłoże strukturalne oznacza, że ich przewyciężenie może być kwestią dłuższego czasu, co z jednej strony ma zasadnicze znaczenie dla perspektyw gospodarki całej Unii, z drugiej zaś dla możliwości rozwojowych Polski już w ramach UE.

Tabela 5

**Wskaźniki charakteryzujące sytuację gospodarczą Niemiec
(w %; rok poprzedni = 100)**

Wskaźniki	Średnia dla lat		1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
	1991-1995	1996-2000					A	B	A	B	
PKB	2,0	1,8	2,0	2,9	0,8	0,2	0,4	0,0	2,0	1,6	1,8
Stopa inflacji	3,1	1,1	0,6	1,4	1,9	1,3	1,3	1,1	1,2	1,6	1,3
Stopa bezrobocia	7,1	8,7	8,4	7,8	7,8	8,6	8,9	9,4	8,9	9,6	9,5
Deficyt budżetowy jako % PKB	3,1	1,7	1,5	+1,3	2,8	3,5	3,4	4,2	2,9	3,9	3,4

A – prognoza Komisji Europejskiej z marca 2003 r.

B – prognoza Komisji Europejskiej z października 2003 r.

Źródło: Jak w tabeli 3.

W Niemczech udział przemysłu przetwórczego w tworzeniu PKB, a także udział wyrobów przemysłowych w całości eksportu jest wyraźnie wyższy niż w innych krajach UE. Oznacza to, że gospodarka niemiecka jest w większym stopniu niż pozostałe państwa „piętnastki” uzależniona od światowego popytu na wyroby przemysłowe i generalnie bardziej podatna na wahania koniunktury na rynku międzynarodowym, a także na zmiany kursu walutowego. Spowolnienie gospodarki światowej spowodowało spadek popytu na wyroby przemysłu RFN, pogłębiony dodatkowo przez wysoki kurs euro w stosunku do dolara, co pogorszyło konkurencyjność eksportu niemieckiego. Popyt wewnętrzny okazał się zbyt słaby, aby mógł skompensować efekt zmniejszenia się eksportu.

Wielu polityków i ekonomistów niemieckich uważa, iż główną przyczyną kłopotów ze zbilansowaniem budżetu państwa są ogromne koszty zjednoczenia Niemiec, których ciężar jest szczególnie dotkliwie odczuwany przy słabej koniunkturze. W tym kontekście kwestionują oni rygory „Paktu stabilności i wzrostu”, które zawężają pole manewru Niemiec w polityce fiskalnej. Możliwości wykorzystania instrumentów polityki monetarnej również są ograniczone, bowiem o poziomie stóp procentowych na obszarze euro decyduje Europejski Bank Centralny, mający status

organu ponadnarodowego. Rzecz w tym, iż EBC obniża stopy procentowe w stopniu, który Niemcy uważają za niewystarczający do przywrócenia tendencji wzrostowych w gospodarce niemieckiej⁸.

Możliwość wyjścia Niemiec ze strefy perturbacji ekonomicznych jest uwarunkowana podjęciem radykalnych reform strukturalnych. Dotyczy to zwłaszcza uelastycznienia rynku pracy oraz przebudowy systemu emerytalnego, w ramach której rozważa się podwyższenie o 2 lata granicy wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę oraz obniżenie o około 1/6 poziomu świadczeń emerytalnych. Zmiany strukturalne są niezbędne zarówno z uwagi na bardzo wysokie w Niemczech koszty pracy (efekt korzystnych dla pracobiorców przepisów prawa pracy), jak i starzenie się społeczeństwa. Propozycje rządowe w tym zakresie (ujęte w tzw. Agendzie 2010) spotkały się jednak dotychczas z ostrą krytyką ze strony związków zawodowych oraz lewego skrzydła SPD, stanowiących polityczne zaplecze ekipy G. Schrödera.

Problemy gospodarcze Niemiec mają wyraźny wpływ na możliwości działania polskich eksporterów. Wskazuje na to wysoka wartość współczynnika korelacji między dynamiką PKB Niemiec a stopą wzrostu polskich dostaw na rynek niemiecki (w latach 1992-2002 tzw. wskaźnik Pearsona wyniósł 0,71), z tym jednak, że wspomniana zależność ujawnia się z opóźnieniem nawet o kilka kwartałów. Z punktu widzenia Polski istotne znaczenie ma również wzrost stopy bezrobocia w Niemczech z 7,8% w 2001 r. do 8,9% w 2003 r. W warunkach pogarszania się sytuacji na niemieckim rynku pracy liczyć się bowiem należy z usztywnieniem postawy władz RFN wobec możliwości szybkiego otwarcia tego rynku dla pracowników z Polski⁹.

Pozycja krajów Unii Europejskiej w gospodarce światowej

Czynniki rzutujące negatywnie na konkurencyjność państw UE

Chociaż na liście najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata – przygotowywanej periodycznie przez ekspertów Światowego Forum Ekonomicznego w Davos – w 2003 r. (podobnie jak w latach 2000-2001) czołową pozycję zajęła Finlandia, to jednak tuż za nią uplasowały się Stany Zjednoczone, które zdecydowanie wyprzedziły pozostałe kraje UE, sklasyfikowane na miejscach od 3 do 39 (tabela 6). Potwierdza to tezę, iż Unia przegrywa z USA rywalizację o miano najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Dlatego, aby wzmocnić zdolność do konkurencyjności na rynku międzynarodowym, w UE został opracowany specjalny 10-letni

⁸ Por. „Rynki Zagraniczne” z 8-11 lipca 2003 r.

⁹ T. Kalinowski, J. Olszyński: *Koniunktura gospodarcza w Niemczech w 2003 r. W cieniu sąsiada*, „Nowe Życie Gospodarcze” z 28 września 2003 r., s. 7. Zob. także: T. Kalinowski: *Ekspert trudniejszy, ale bez ograniczeń*, „Rzeczpospolita” z 10 czerwca 2003 r.

program społeczno-gospodarczy, przyjęty na szczycie UE w Lizbonie w marcu 2000 r., zwany strategią lizbońską.

Tabela 6

Najbardziej konkurencyjne gospodarki świata

Kraj	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.
Finlandia	1	1	2	1
USA	2	2	1	2
Szwecja	7	6	6	3
Dania	6	8	8	4
Niemcy	3	4	4	5
Wielka Brytania	8	7	3	6
Holandia	4	3	7	9
Francja	15	12	15	10
Belgia	12	14	13	15
Austria	13	13	12	17
Irlandia	22	22	20	21
Włochy	24	24	24	24
Hiszpania	23	23	25	25
Portugalia	28	31	36	36
Grecja	33	43	43	39

Źródło: *Global Competitive Report*, edycja z lat 2001-2002 i 2002-2003, World Economic Forum. Raporty są dostępne pod adresem internetowym: <www.weforum.org>.

Gospodarka amerykańska jest zliberalizowana w znacznie większym stopniu niż gospodarka europejska, dzięki czemu może bardziej elastycznie przystosowywać się do zmian zachodzących w gospodarce światowej. Jest to szczególnie widoczne na rynku pracy, który w sposób płynny reaguje na zmiany koniunktury¹⁰. W Stanach Zjednoczonych znacznie szybciej następuje rozwój oraz stosowanie w produkcji i usługach technologii informatycznych. Jest to efektem przeznaczania na ten cel znacznie większych – niż gdziekolwiek indziej – środków, w tym wydatków rządowych¹¹. Ponadto amerykańskie prawo skutecznie chroni własność intelektualną, a także gwarantuje wysoką opłacalność inwestowania w badania i rozwój (m.in. pozwala na czerpanie ośrodkom naukowym i korporacjom zysków z tego tytułu nawet wówczas, gdy prace badawczo-rozwojowe były finansowane z środków publicznych).

¹⁰ Przepisy prawa pracy są w USA mniej rygorystyczne niż w UE. Pracownicy amerykańscy są bardziej mobilni pod względem zmiany zawodu i miejsca zamieszkania niż Europejczycy. Ponadto powszechne stosowanie technologii informatycznych umożliwia szybki przepływ informacji o potrzebach rynku pracy.

¹¹ W 2002 r. USA przeznaczyły na badania i rozwój o 60 mld USD więcej niż cała Europa.

Istotne znaczenie mają także różnice w tendencjach demograficznych w USA i UE. Społeczeństwa europejskie starzeją się, co ogranicza podaż siły roboczej i utrudnia poprawę wskaźników wydajności pracy. W Europie wskaźnik aktywności zawodowej (udział osób aktywnych zawodowo w ogólnej liczbie osób zdolnych do pracy w wieku 15-64 lat) wynosił w 2001 r. 64,3% i był znacznie niższy niż w USA (77%). Zgodnie z decyzjami, jakie zapadły na spotkaniach Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. oraz w Sztokholmie w marcu 2001 r., wskaźnik zatrudnienia w UE powinien – o ile realizacja strategii lizbońskiej nie napotka większych przeszkód – wzrosnąć do 67% w 2005 r. oraz do 70% w 2010 r. Amerykanie przepracowują większą liczbę godzin niż Europejczycy. Według MFW, w 2001 r. liczba godzin przepracowanych przez przeciętnego pracownika w Niemczech stanowiła niecałe 70% poziomu w USA. We Francji było to niecałe 74%, we Włoszech – 77%, a w Wielkiej Brytanii – 80%.

Stany Zjednoczone bardziej zdecydowanie, niż kraje UE, wykorzystują instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej. Wynika to z faktu, iż USA stanowią jednolity organizm gospodarczy, natomiast kraje „piętnastki” – mimo dużego postępu w procesie integracji europejskiej, jaki dokonał się od czasu Traktatu z Maastricht – wciąż nierzadko mają sprzeczne interesy gospodarcze, co wynika z różnic w potencjale ekonomicznym oraz poziomie rozwoju poszczególnych państw i regionów. Stawia to EBC wobec trudnego zadania wypośrodkowania polityki kursowej oraz poziomu stóp procentowych w sposób zadowalający wszystkie kraje, co jak na razie udaje się w ograniczonym stopniu. Ponadto, o ile państwa UE realizują jednolitą politykę pieniężną (za którą odpowiada EBC), o tyle polityka budżetowa oraz polityka fiskalna nie zostały podniesione na szczebel wspólnotowy – nadal są zdecentralizowane i pozostają w gestii władz narodowych.

Długoterminowe prognozy dynamiki gospodarczej są dla Unii pesymistyczne. Według niektórych ocen potencjalna stopa wzrostu UE obniży się w okresie 2000-2050 z 2,0-2,5% do ok. 1,25% – a uwzględniając ujemny wpływ starzenia się społeczeństw europejskich na tempo wzrostu wydajności pracy – nawet poniżej 1%. W konsekwencji udział UE w światowym PKB spadnie z obecnych 18% do 10%, natomiast w przypadku USA wskaźnik ten zwiększy się z 23 do 26%¹².

Strategia lizbońska

Strategia lizbońska jest długookresowym programem społeczno-ekonomicznym, którego głównym celem jest przekształcenie UE do 2010 r. w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, opierającą się na wiedzy, zdolną do tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewniającą spójność społeczną. Za priory-

¹² M. Paszyński: *Zewnętrzne środowisko...*, op.cit., s. 20.

tetowe uznano działania zmierzające do: a) pełnej integracji rynków papierów wartościowych i kapitału podwyższonego ryzyka oraz rynków usług finansowych; b) redukcji pomocy publicznej; c) liberalizacji rynków telekomunikacyjnego i energetycznego; d) zniesienia istniejących jeszcze barier na europejskim rynku pracy; e) rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw; f) stworzenia systemu edukacyjnego elastycznie reagującego na potrzeby rynku pracy; g) zintensyfikowania prac badawczo-rozwojowych oraz ułatwienia procesu ich wdrażania w przemyśle; h) zwiększenia stopnia aktywności zawodowej.

W latach 2000-2003 w wielu dziedzinach, których dotyczy strategia lizbońska, osiągnięto w Unii postęp¹³. Dotychczasowe tempo wdrażania strategii nie wydaje się jednak wystarczające do osiągnięcia do 2010 r. założonych celów, przy czym główną przyczyną jest zwolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego UE. Takie wnioski wynikają z oceny stanu realizacji strategii, dokonanej podczas wiosennych szczytów Rady Europejskiej, kolejno: w Sztokholmie w marcu 2001 r., Barcelonie w marcu 2002 r. oraz Brukseli w marcu 2003 r.¹⁴

Implikacje rozszerzenia UE dla pozycji Unii w gospodarce światowej

Państwa „piętnastki”, a także Komisja Europejska obawiają się, że przyjęcie do UE w maju 2004 r. relatywnie ubogich 8 krajów EŚiW wpłynie negatywnie na potencjał technologiczny Unii i jeszcze bardziej spowolni realizację strategii lizbońskiej. Dlatego w UE pojawiają się głosy, że od 2007 r.¹⁵ należy wzmocnić wsparcie dla programów badań naukowych oraz rozwoju zaawansowanych technologii realizowanych w najbogatszych krajach UE, wykorzystując w tym celu część środków budżetowych UE (mowa jest o 8,5 mld euro), które trafią do najmniej zamożnych krajów Unii w ramach polityki strukturalnej. W ten sposób mają się zwiększyć szanse UE w rywalizacji z USA o prymat w gospodarce światowej. Mogłoby to jednak negatywnie wpłynąć na wielkość środków strukturalnych, które byłyby dostępne po 2006 r. dla najsłabszych ekonomicznie krajów UE, w tym Polski¹⁶. Nawet jednak,

¹³ Dotyczy to m.in. liberalizacji rynków telekomunikacyjnego i energetycznego, utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz integracji rynków finansowych. Ponadto w krajach UE od 2000 r. utworzono 5 mln nowych miejsc pracy.

¹⁴ Zob. np.: B.Otachel: Rezultaty spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 20-21 marca 2003 r. – ocena dotychczasowej realizacji strategii lizbońskiej, „Biuletyn Analiz UKiE”, materiał dostępny pod adresem internetowym <www.ukie.gov.pl>.

¹⁵ W ramach nowej perspektywy finansowej obejmującej lata 2007-2013.

¹⁶ Na szczycie UE w Kopenhadze w grudniu 2002 r. zagwarantowano nowym krajom w latach 2004-2006 środki w łącznej wysokości 40,85 mld euro (licząc w cenach z 1999 r.), czyli 39,09 mld euro po odjęciu kosztów administracyjnych. Na 2006 r. przewidziano ponad 15 mld euro, z tego 7,5 mld euro dla Polski. Oznacza to, że po uwzględnieniu składki do budżetu UE (ok. 2,5 mld euro), Polska w 2006 r. może liczyć w wymiarze netto na wsparcie w wysokości ok. 5 mld euro.

gdyby doszło do reformy polityki strukturalnej, mało prawdopodobne jest, aby kwota na działania strukturalne przewidziana dla Polski w 2007 r. była mniejsza niż środki zaplanowane dla naszego kraju na ten cel na 2006 r. (około 5 mld euro netto)¹⁷.

Uwarunkowania współpracy gospodarczej Polski ze wschodnimi i południowymi krajami sąsiedzkimi

Współpraca gospodarcza z Rosją, Ukrainą i Litwą

Po okresie zapaści ekonomicznej w latach 1998-1999 Rosja i Ukraina weszły na drogę dynamicznego rozwoju gospodarczego. Szybki, sięgający okresowo 5-9% wzrost PKB kontrastuje jednak z wolnym przebiegiem procesu modernizacji i restrukturyzacji gospodarki, w tym przekształceń własnościowych. W konsekwencji dużą wciąż rolę w rosyjskiej i ukraińskiej gospodarce odgrywają nierentowne przedsiębiorstwa państwowe, nieprzystosowane do funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Równocześnie stopniowo rozwija się sektor prywatny, w znaczącej części bazujący na kapitale obcym. Nadal gospodarki Rosji i Ukrainy są silnie uzależnione od koniunktury na światowym rynku surowców.

W latach 2000-2003 dynamika PKB w Rosji była bardzo wysoka, sięgała w 2000 r. 9%, 5% w 2001 r. oraz 4,3% w 2002 r. i – jak ocenia Komisja Europejska – dojdzie do 6% w 2003 r. Wysokie tempo PKB – wynoszące 4,1% w 2002 r. – odnotowano także na Ukrainie, zaś w 2003 r. ma być pod tym względem jeszcze lepiej, bowiem stopa wzrostu powinna przekroczyć 5%. Ożywienie gospodarcze w obydwu krajach wpłynęło na zwiększenie popytu na wyroby sprowadzane z zagranicy, w tym także z Polski. Nie oznacza to jednak, iż możliwy będzie znaczący wzrost polskiego eksportu, zwłaszcza w jego tradycyjnej strukturze towarowej i przy za-

¹⁷ W tym kontekście ważne jest bowiem, że: a) wysokość środków w ramach wspólnej polityki rolnej, na które może liczyć Polska do 2013 r. została już ustalona i w związku z tym wiadomo, że dotacje dla polskiego rolnictwa i wsi będą po 2006 r. większe niż w latach 2004-2006; b) w finansowaniu ewentualnego rabatu dla płatników netto (poza Wielką Brytanią także Niemcy, Holandia, Francja, Szwecja, Belgia, Luksemburg) będą brały udział wszystkie pozostałe kraje UE, zaś obciążenia Polski z tego tytułu powinny być mniejsze niż krajów „piętnastki”; c) z funduszy strukturalnych korzystają nie tylko najsłabsze ekonomicznie państwa UE, ale także zacofane regiony znajdujące się w krajach najbogatszych (jeżeli zatem część środków strukturalnych zostanie po 2006 r. wykorzystana do finansowania nowych zadań, w największym stopniu zmianę tę odczują regiony z bogatych krajów „piętnastki”, zaś fundusze strukturalne zarezerwowane obecnie dla nowych państw zmniejszą się w relatywnie małym stopniu); d) programy wspierające prace badawczo-rozwojowe będą otwarte dla wszystkich krajów, także dla Polski; e) ostateczna decyzja co do struktury wydatków w ramach nowej perspektywy finansowej zapadnie w 2005 r. lub 2006 r., już z udziałem Polski. „Rynki Zagraniczne” z 14-17 października 2003 r.

chowaniu dotychczasowych form rozliczeń i płatności¹⁸. Polscy eksporterzy silnie odczuli skutki kryzysu ekonomicznego w Rosji i na Ukrainie oraz zmieniających się warunków prowadzenia działalności gospodarczej w tych krajach. W konsekwencji nastąpił spadek eksportu do obydwu państw, zaś na miejsce polskich firm, które wypadły z rynku rosyjskiego i ukraińskiego, weszli dostawcy zachodni oraz producenci miejscowi. Istotne jest, że zbiegło się to w czasie ze zwolnieniem dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce (w efekcie polityki schładzania gospodarki), co nie pozwoliło na skompensowanie spadku eksportu do Rosji i na Ukrainę wzrostem dostaw na rynek krajowy. W rezultacie wiele firm uzależnionych od dostaw na rynki wschodnie musiało ogłosić upadłość.

W 2002 r. import z Rosji okazał się 3,3 razy wyższy od polskiego eksportu do tego kraju. Tak niekorzystnych relacji między importem a eksportem Polska nie ma w wymianie z żadnym innym państwem europejskim. Duży deficyt w handlu z Rosją (w 2002 r. wyniósł on 3,1 mld USD) jest konsekwencją zaostrzenia konkurencji na rynku rosyjskim, przy utrzymującym się wysokim poziomie jego protekcji (średnia ważona stawka celna sięga 10%) oraz znacznym wspieraniu dostawców krajowych przez państwo. Polscy przedsiębiorcy wciąż nie są wystarczająco konkurencyjni w stosunku do dostawców z UE (trzeba pamiętać, że Unia dotuje eksport rolny do Rosji), a także producentów rosyjskich (subsydiowanych z budżetu państwa) pod względem cen oraz jakości oferowanych wyrobów, a także warunków finansowych ich dostaw (mały potencjał finansowy polskich firm nie pozwala na kredytowanie eksportu). Ponieważ szanse na zmniejszenie importu z Rosji są raczej niewielkie z uwagi na bardzo sztywną jego strukturę towarową (głównie ropa naftowa i gaz ziemny¹⁹), bez zwiększenia eksportu nie będzie możliwe radykalne ograniczenie deficytu w polsko-rosyjskiej wymianie handlowej. Z większymi sukcesami polscy dostawcy działają na rynku ukraińskim, na co wskazuje dodatnie saldo wymiany handlowej, wynoszące w 2002 r. 689 mln USD.

Na możliwości rozwoju współpracy gospodarczej Polski z Rosją oraz Ukrainą rzutuje negatywnie kilka czynników, w tym zwłaszcza:

a) zniekształcenie warunków konkurencji na rynku rosyjskim i ukraińskim w konsekwencji stosowania przez te kraje taryfowych i pozataryfowych instrumentów ochrony krajowych przedsiębiorców, którzy w dodatku korzystają z dużych

¹⁸ B. Durka: *Polsko-rosyjskie stosunki gospodarcze w latach 1997-2001*, [w:] *Powiązania gospodarcze Polski z partnerami wschodnimi na tle integracji z Unią Europejską* (pod red. Z. Madeja), Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Warszawa 2002, s. 53.

¹⁹ W porozumieniu z sierpnia 1993 r. uzgodniono, że w 2010 r. Polska zakupi w Rosji ok. 20 mld m³, a więc dwukrotnie więcej niż wynosi obecnie zużycie tego surowca w Polsce. Dlatego strona polska wystąpiła o renegotjację wspomnianej umowy, które ostatecznie zakończyły się podpisaniem w lutym 2003 r. protokołu w sprawie dostaw gazu z Rosji do Polski. Na jego podstawie zredukowano o 1/3 import gazu do Polski, dostosowując zobowiązania importowe do rzeczywistych potrzeb rynku.

dotacji państwowych; osobnym problemem jest subsydiowanie przez UE eksportu artykułów rolno-spożywczych na rynki wschodnie;

b) niedostateczna konkurencyjność polskiej oferty eksportowej pod względem cenowym, jakości wyrobów oraz warunków finansowych dostaw;

c) problemy z certyfikacją wyrobów (chodzi o wzajemne uznawanie atestów badań laboratoryjnych), co zmusza polskich eksporterów do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z koniecznością poddania się obowiązującym w Rosji oraz na Ukrainie kosztownym i czasochłonnym procedurom certyfikacji; szczególnie dotyczy to certyfikatów sanitarnych wymaganych przy imporcie towarów rolno-spożywczych;

d) brak odpowiedniej infrastruktury prawnej współpracy gospodarczej; wciąż nie zdołano na przykład wdrożyć ustawy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, co powoduje, że Rosję oraz Ukrainę należy traktować jako obszar podwyższonego ryzyka inwestycyjnego; generalnie prawo gospodarcze w tych krajach jest mało stabilne i często ulega zmianom;

e) szybki rozwój podaży ze strony firm rosyjskich oraz ukraińskich; dzięki inwestycjom zagranicznym w Rosji i na Ukrainie powstaje coraz więcej zakładów produkujących towary będące przedmiotem tradycyjnego eksportu z Polski, zwłaszcza artykuły żywnościowe (np. konserwy warzywne oraz wyroby zbożowe i cukiernicze);

f) wprowadzenie od 1 października 2003 r. obowiązkowych wiz w ruchu granicznym między Polską a Rosją, Ukrainą i Białorusią; ma to na celu wyeliminowanie nielegalnej imigracji oraz przemytu przez wschodnią granicę Polski, stanowiącą po akcesji część zewnętrznej granicy poszerzonej UE; trzeba podkreślić, że Czechy, Słowacja i Węgry uczyniły ten krok już w latach 2000-2001.

Akcesja Polski i innych krajów EŚiW do Unii stworzy nowe uwarunkowania współpracy gospodarczej Polski z krajami b. ZSRR. Z jednej strony Polska będzie musiała wprowadzić unijną taryfę celną, w której stawki są często wyższe od obecnie stosowanych w wymianie Polski z państwami Europy Wschodniej. Z drugiej zaś strony, zwiększy się konkurencyjność polskiego eksportu rolno-spożywczego, dzięki objęciu krajowego rolnictwa wsparciem w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Ponadto Polska będzie zmuszona do stopniowego dywersyfikowania źródeł zaopatrzenia w surowce strategiczne, w tym surowce energetyczne, co może pociągnąć za sobą spadek importu ropy i gazu z Rosji.

Ponieważ Rosja i Ukraina ubiegają się o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu, można oczekiwać, że w niedalekiej przyszłości kraje te będą musiały repektować standardy współpracy gospodarczej z partnerami zagranicznymi, obowiązujące kraje WTO, tak jak już obecnie czynią to republiki bałtyckie. Stopniowa redukcja ceł i eliminacja innych barier protekcyjnych przyczyni się do zwiększania otwartości rynku wewnętrznego Rosji i Ukrainy. Konieczne będzie uporządkowanie

zasad udzielania pomocy publicznej, a także wyeliminowanie przejawów nieuczciwej konkurencji. Wraz z przyjęciem Rosji i Ukrainy do WTO – co mogłoby nastąpić już w 2004 r. – warunki współpracy gospodarczej z Polską poprawią się i staną się bardziej przejrzyste.

Litwa

Po krótkotrwałym acz głębokim załamaniu w 1999 r. (PKB obniżył się wówczas o 1,8%), od 2000 r. gospodarka Litwy rozwija się bardzo szybko. W 2000 r. produkt powiększył się o 4%, ale w kolejnych dwóch latach dynamika PKB przekroczyła już 6% i tempo to ma być utrzymane co najmniej do 2005 r. (tabela 7). W 2002 r. Litwa zajęła 13 miejsce na liście największych partnerów gospodarczych Polski, przodując pod względem obrotów handlowych wśród republik nadbałtyckich (przypada na nią 70% polskiego handlu z tymi krajami). Z punktu widzenia możliwości rozwoju wymiany polsko-litewskiej ważne jest, iż Litwa należy do WTO, w rezultacie czego warunki współpracy w pełni odpowiadają zasadom obowiązującym w handlu międzynarodowym krajów o gospodarce rynkowej. Istotny wpływ na dynamiczny rozwój powiązań handlowych Polski z Litwą ma umowa o wolnym handlu wyrobami przemysłowymi. Postępuje również liberalizacja wymiany artykułami rolno-spożywczymi, ale w tym wypadku utrzymywane są pewne ograniczenia w wymianie towarów uznanych przez każdą ze stron za wrażliwe.

Współpraca gospodarcza z Czechami i Słowacją

Gospodarka Czech, po okresie głębokiego załamania w latach 1997-1999, kiedy nastąpił bezwzględny spadek PKB, od 2000 r. wzrasta w umiarkowanym tempie, wykazującym jednak tendencję spadkową (z 3,3% w 2001 r. do 2,0% w 2002 r.). Ta tendencja – zdaniem Komisji Europejskiej – zostanie odwrócona w latach 2003-2005, kiedy dynamika PKB powróci do poziomu 3,3% (tabela 7). Nieco szybciej rozwija się Słowacja, której stopa PKB zwiększyła się z 2,2% w 2000 r. do 4,4% w 2002 r. i na takim poziomie powinna być utrzymana w latach 2003-2005. Czechy i Słowacja mają trudności ze zrównoważeniem finansów publicznych (w 2003 r. deficyt budżetowy ma w Czechach stanowić 8% PKB, natomiast w Słowacji – 5,1%). Ponadto istotnym problemem Słowacji jest wysoka stopa bezrobocia, przekraczająca okresowo 18-19%.

W 2002 r. Czechy zajmowały na liście czołowych partnerów handlowych Polski szóste miejsce i były największym spośród państw EŚiW odbiorcą polskich wyrobów (udział eksportu do Czech w globalnym polskim wywozie stanowił 4%) oraz drugim z kolei – po Rosji – zagranicznym dostawcą na rynek wewnętrzny Polski. Skala wymiany polsko-słowackiej jest wyraźnie mniejsza niż z Czechami. Słowacja

jest dopiero na 18 miejscu na liście czołowych partnerów gospodarczych Polski, jej udział eksportu i importu w globalnych obrotach handlowych Polski wynosi 1,5% (dane z 2002 r.).

Tabela 7

**Wskaźniki charakteryzujące sytuację gospodarczą Czech, Słowacji i Litwy
(w %.; rok poprzedni = 100)**

Wskaźniki	Średnia dla lat 1996-2000	1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
						A	B	A	B	B
PKB										
Czechy	1,2	0,5	3,3	3,1	2,0	2,8	2,2	3,9	2,6	3,3
Słowacja	3,8	1,3	2,2	3,3	4,4	3,7	3,8	4,5	4,1	4,3
Litwa	4,2	-1,8	4,0	6,5	6,7	4,5	6,6	5,0	5,7	6,0
Stopa inflacji										
Czechy	6,5	1,8	3,9	4,5	1,4	-	0,0	-	3,3	2,6
Słowacja	8,2	10,4	12,2	7,0	3,3	-	8,5	-	8,2	5,0
Litwa	7,7	0,7	0,9	1,3	0,4	-	-0,9	-	2,3	2,6
Stopa bezrobocia										
Czechy	6,5	8,6	8,7	8,0	7,3	-	7,8	-	8,1	8,0
Słowacja	14,3	16,7	18,7	19,4	18,6	-	17,7	-	17,1	16,5
Litwa	12,4	11,2	15,7	16,1	13,1	-	12,3	-	11,1	10,0
Deficyt budżetowy jako % PKB										
Czechy	3,3	3,7	4,0	5,8	7,1	-	8,0	-	6,3	5,2
Słowacja	8,0	7,8	13,5	7,2	7,2	-	5,1	-	4,0	3,4
Litwa	3,2	5,7	2,3	2,2	1,7	-	2,6	-	3,1	2,7

A – prognoza Komisji Europejskiej z marca 2003 r.

B – prognoza Komisji Europejskiej z października 2003 r.

Źródło: Jak w tabeli 3.

Formalnoprawną płaszczyznę współpracy gospodarczej Polski z Czechami i Słowacją tworzy członkostwo tych państw w CEFTA. Od początku 2002 r. wymiana handlowa wyrobów przemysłowych w ramach CEFTA odbywa się przy pełnej liberalizacji. Ma to duże znaczenie dla możliwości rozwoju powiązań gospodarczych Polski z tą grupą państw, bowiem w 2001 r. udział wyrobów przemysłowych w polskim eksporcie do krajów CEFTA stanowił około 89%, zaś w imporcie – około 91%. Zakres liberalizacji wymiany artykułów rolno-spożywczych jest znacznie mniejszy i ma ona selektywny charakter. Wynika to z faktu, że CEFTA nie jest ugrupowaniem

integracyjnym i każdy kraj prowadzi wobec sektora rolnego własną politykę. W konsekwencji skala wsparcia rolnictwa – a zatem i warunki konkurencji na poszczególnych rynkach – są bardzo zróżnicowane. Najsilniej swoje rolnictwo wspierają Węgry i Czechy i te kraje odnoszą z handlu rolnego w ramach CEFTA największe korzyści.

*

Uwarunkowania zewnętrzne, w jakich funkcjonuje polska gospodarka, nie są obecnie zbyt korzystne. Wynika to przede wszystkim ze słabej koniunktury w państwach UE, które – a wśród nich Niemcy – stanowią grupę najważniejszych partnerów gospodarczych Polski. W konsekwencji polscy dostawcy działający na rynku UE muszą zmagać się z silną konkurencją innych eksporterów oraz firm miejscowych. Podobnie wygląda sytuacja w Rosji i na Ukrainie. Polscy eksporterzy muszą uatrakcyjnić swoją ofertę, co z kolei jest związane z koniecznością dalszej modernizacji i restrukturyzacji krajowego przemysłu i rolnictwa. Wraz z przyjęciem Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. międzynarodowe środowisko ekonomiczne Polski istotnie się zmieni. Możliwość czerpania korzyści z tego faktu będzie jednak zależać od przebiegu procesu adaptacji Polski w Unii, szczególnie na jednolitym rynku.

dr Paweł Wieczorek

Lech Marcinkowski

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ (Rozporządzenie finansowe 1605/2002)

System finansowy Unii Europejskiej opiera się na podstawach prawnych trojkiego rodzaju: prawie pierwotnym (traktatach), prawie wtórnym oraz porozumieniach międzyinstytucjonalnych (niebędących źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ale mających istotne znaczenie praktyczne). Podstawowe przepisy zawiera część piąta Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Tytuł II – Postanowienia finansowe, art. 268 – 280), która dotyczy pięciu zasadniczych zagadnień: ogólnych zasad procedury budżetowej, finansowania budżetu, etapów procedury budżetowej, wykonywania budżetu i jego kontroli oraz ochrony interesów finansowych Wspólnoty i upoważnienia Rady do przyjęcia przepisów wykonawczych. Zgodnie z art. 279 TWE Rada, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz uzyskaniu opinii Trybunału Obrachunkowego:

- a) uchwała rozporządzenia finansowe, określające w szczególności procedurę stanowienia i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków;
- b) określa reguły i organizuje kontrolę odpowiedzialności kontrolerów finansowych, urzędników akceptujących i księgowych.

Od 1 stycznia 2003 r. najważniejszym aktem wspólnotowego prawa wtórnego regulującym zagadnienia stanowienia i wykonywania wspólnotowego budżetu ogólnego (a także kwestie odpowiedzialności, o których mowa w punkcie b) jest rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹ (zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”). W niniejszym arty-

¹ *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, “Official Journal of the European Communities”, series L 248 of 16 September 2002, s. 1. Rozporządzenie weszło w życie dwudziestego dnia po

kule przedstawione zostaną podstawy przyjęcia tego aktu prawnego, będącego odpowiednikiem polskiej ustawy o finansach publicznych, jego ogólna charakterystyka oraz – szczegółowo – wybrane aspekty.

Przyczyny zmiany rozporządzenia finansowego z 1977 r.

W pierwszym punkcie preambuły do rozporządzenia finansowego Rada stwierdziła ogólnie, że uprzednio obowiązujące, wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie finansowe z 21 grudnia 1977 r.² powinno zostać zmienione dla zachowania jasności i w celu uwzględnienia wymogu uproszczenia legislacji i administracji oraz wprowadzenia obostrzeń w zarządzaniu finansami wspólnotowymi. Rada zauważyła, że od 1977 r. znacznie zmieniły się okoliczności – wskutek wprowadzenia wieloletnich perspektyw finansowych tworzących ramy dla budżetów rocznych – wydarzeń w sferze instytucjonalnej oraz rozszerzenia Wspólnoty. W akcie prawnym nie można było przedstawić pełnych przyczyn tak radykalnej zmiany rozporządzenia, zwłaszcza że bezpośrednim bodźcem do zmiany był wewnętrzny kryzys w Komisji Europejskiej w 1999 r.

Wśród przyczyn kolektywnej dymisji Komisji Europejskiej, kierowanej przez Jacquesa Santera, wymienia się – obok zarzutów nepotyzmu i oszustw – niejasne zasady delegowania zadań agencjom wykonawczym, nieskuteczność wewnętrznej kontroli finansowej oraz ukrywanie niekorzystnych wyników kontroli i niewyciąganie konsekwencji wobec osób winnych nieprawidłowości. Romano Prodi, obejmując funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej³, zdawał sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia radykalnej reformy tej instytucji, w związku z czym powołał Neila Kinnocka na wiceprzewodniczącego Komisji ds. Reformy Admini-

opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i obowiązuje od 1 stycznia 2003 r. W niniejszym artykule słownictwo dostosowano do opublikowanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej tłumaczenia zweryfikowanego, z następującymi wyjątkami: dla słowa *evaluation* zamiast określenia „ocena” użyto „ewaluacja”; dla *authorising officer* zamiast określenia „intendent” stosuje się „urzędnik akceptujący”; dla zwrotu *sound financial management* zamiast „należyte zarządzanie finansami” stosuje się: „właściwe zarządzanie finansami”; dla określeń: *economy*, *efficiency*, *effectiveness* – zamiast (odpowiednio) „gospodarność”, „efektywność”, „skuteczność” stosuje się: „oszczędność”, „wydajność”, „skuteczność”. Gdzie stosowne – podano słownictwo z oryginału angielskiego. Numeracja artykułów, o ile nie zaznaczono inaczej, dotyczy rozporządzenia finansowego.

² Rozporządzenie finansowe z 21 grudnia 1977 r. dotyczące ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, *Official Journal of the European Communities*, nr L 356 z 31 grudnia 1977 r., s. 1, ze zm.).

³ Romano Prodi został wyznaczony przez przywódców państw członkowskich na przewodniczącego Komisji 24 marca 1999 r. i zatwierdzony przez Parlament Europejski 5 maja 1999 r., jednak skład Komisji pod jego przewodnictwem – nie tylko na okres do końca poprzedniej kadencji Komisji, ale i na następną pięcioletnią kadencję – Parlament zatwierdził ostatecznie 15 września 1999 r.

stracyjnej, a następnie utworzył kilka grup roboczych, których zadaniem było proponowanie konkretnych rozwiązań, dotyczących m.in. zmian w rozporządzeniu finansowym z 1977 r.

Powołana przez Parlament Europejski Komisja Niezależnych Ekspertów, oprócz raportu na temat rzekomych oszustw w Komisji⁴, przedstawiła także – we wrześniu 1999 r. – drugi raport w sprawie jej reformy, w którym stwierdziła m.in., że z uwagi na fakt niedostosowania istniejącego rozporządzenia finansowego do wymogów nowoczesnego zarządzania i skutecznego nadzoru, potrzebna jest jego radykalna zmiana⁵. Rozporządzenie, z uwagi na wymóg przejrzystości źródeł prawa, powinno zostać ograniczone do podstawowych zasad, wspólnych dla wszystkich instytucji, a w szczególności odsyłać do odrębnych rozwiązań. Ekspersi zauważyli, że wymóg jednomyślności Rady przy zmianach rozporządzenia stanowi znaczny problem w dążeniu Komisji do usprawnienia zarządzania, co skutkuje m.in. uciekaniem się do stosowania „miękkiego prawa” (*soft legislation*)⁶.

W dokumencie z początku kwietnia 2000 r. pt. „*Reforming the Commission. A White Paper*”, Komisja Europejska przedstawiła założenia i cele reformy (część I „Białej księgi”) oraz konkretne działania mające prowadzić do ich osiągnięcia, wraz z instytucjami odpowiedzialnymi i harmonogramem ich wdrażania (część II „Białej księgi” – Plan działania)⁷. W „Białej księdze” Komisja, powołując się zarówno na krytykę zewnętrzną (ze strony Komisji Niezależnych Ekspertów i Trybunału Obrachunkowego), jak i wewnętrzną, przyznała, że dotychczas funkcjonujący system zarządzania finansowego i kontroli nie jest dostosowany do potrzeb wynikających m.in. z liczby i rodzaju operacji finansowych, w związku z czym konieczne jest wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej i procedur, które byłyby prostsze, szybsze, bardziej przejrzyste i zdecentralizowane⁸. Do dziedzin regulowanych przez rozporządzenie finansowe, a wymagających poważnych zmian, zaliczono m.in.: system zarządzania finansowego, kontroli i audytu wewnętrznego w Komisji (w tym szczególnie zniesienie wstępnej kontroli finansowej dokonywanej przez kontrolerów

⁴ Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations of Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 March 1999.

⁵ Committee of Independent Experts, *Second Report on Reform of the Commission Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, 10 September 1999 r., s. 4.

⁶ Tamże, s. 36. W stosunku do wydawanych przez Komisję licznych przewodników, wademekum i wskazówek uprawnione będzie określenie „prawo powielaczowe”.

⁷ *Reforming the Commission. A White Paper, Part I and Part II (Action Plan)*, COM(2000) 200 final. Wśród innych dokumentów dotyczących reformy Komisji Europejskiej wymienić należy m.in.: *Some Strategic Reform Issues, Communication from Neil Kinnock to the Commission*, SEC(1999) 1917/2, 15 November 1999; *Reforming the Commission. Consultative document. Communication from Mr Kinnock in agreement with the President and Mrs Schreyer*, CG3(2000) 1/17, 18 January 2000.

⁸ *Reforming the Commission. A White Paper, Part I*, COM(2000) 200 final, s. 19.

finansowych⁹, która dawała dysponentom poczucie braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje), kwestie odpowiedzialności dysponentów środków publicznych (urzędników akceptujących) oraz ochronę interesów finansowych Wspólnoty. Warunkiem zmian zaproponowanych przez Komisję była daleko idąca nowelizacja rozporządzenia finansowego z 1977 r., której założenia Komisja zobowiązała się przedstawić w kwietniu 2000 r.

Skomplikowany proces inicjowania, opiniowania i przyjmowania całkowicie zmienionego aktu prawnego został zrealizowany w ciągu dwu i pół roku¹⁰. Na tak szybki sukces Komisji wpływ miała bez wątpienia dobrze układająca się współpraca pomiędzy wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w proces stanowienia prawa wspólnotowego, a także skuteczne negocjacje prowadzone przez Hiszpanię, przewodzącą Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2002 r.¹¹ Od chwili wejścia w życie omawianego rozporządzenia wszystkie najważniejsze przepisy regulujące tworzenie i realizację budżetu, włącznie z jego kontrolą, zawarte zostały w jednym, czytelnym i uporządkowanym wewnątrznie akcie prawnym.

Ogólna charakterystyka rozporządzenia finansowego 1605/2002

Rozporządzenie składa się z trzech części (Wspólne przepisy, Postanowienia szczególne oraz Postanowienia przejściowe i końcowe) i zawiera 187 artykułów zebranych w ponumerowanych i oznaczonych nazwami tytułach, rozdziałach i sekcjach.

⁹ Na mocy art. 24 rozporządzenia finansowego z 1977 r., kontroler finansowy – powoływany w każdej instytucji – odpowiadał za kontrolę:

- zaciągania wszystkich zobowiązań dotyczących wydatków i ich zatwierdzania;
- ustalania i ściągania wszystkich należności budżetowych.

Zgodnie z art. 36 tego rozporządzenia, w wypadku każdej czynności, która mogła spowodować powstanie wydatku obciążającego budżet, urzędnik akceptujący musiał uprzednio sporządzić wniosek w sprawie zaciągnięcia zobowiązania i nie mógł zaciągnąć prawnie wiążącego zobowiązania wobec osób trzecich do czasu zatwierdzenia wydatku przez kontrolera finansowego. Kontroler miał prawo odmówić zatwierdzenia wniosku, a jeżeli urzędnik akceptujący podtrzymywał swój wniosek, sprawa była kierowana do nadrzędnego organu właściwej instytucji, który mógł w drodze decyzji podjętej na własną odpowiedzialność, ostatecznie i wiążąco uchylić odmowę.

¹⁰ Wniosek Komisji Europejskiej zamieszczono w Dzienniku Urzędowym WE, seria C 96 E, z 27 marca 2001 r., s. 1 i wersję zmodyfikowaną w DzU WE, 103 E, z 30 kwietnia 2002 r., s. 292; opinię Parlamentu Europejskiego w DzU WE, seria C 153 E, z 27 czerwca 2002 r., s. 236; opinię Trybunału Obrachunkowego w DzU WE, seria C 162, z 5 czerwca 2001 r., s. 1 i 92 z 17 kwietnia 2002 r., s. 1; opinię Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w DzU WE, seria C 260, z 17 września 2001 r., s. 42.

¹¹ *Europe has a new Financial Regulation*, Commission Press Room, IP/02/929 z 26 czerwca 2002 r., *Recasting of the Financial Regulation – Budget Commissioner Schreyer hails Parliament's opinion*, Commission Press Room, IP/02/854 z 12 czerwca 2002 r.

W obszernej, 49-punktowej preambule Rada, powołując się na wniosek Komisji, opinie Parlamentu Europejskiego, Trybunału Obrachunkowego i Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, przedstawiła podstawowe założenia rozporządzenia, znajdujące następnie odzwierciedlenie w jego kolejnych przepisach¹².

Część pierwsza, zawierająca postanowienia wspólne, składa się z ośmiu tytułów. Tytuł I dotyczy zakresu stosowania rozporządzenia (dla celów rozporządzenia do instytucji wspólnotowych zaliczone zostały: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Europejski Pełnomocnik ds. Ochrony Danych¹³) i wprowadza zasadę nadrzędności zasad budżetowych zawartych w Tytule II rozporządzenia nad wszystkimi innymi postanowieniami dotyczącymi realizacji dochodów i wydatków budżetowych, określonymi w innych aktach prawnych¹⁴.

W tytule II (art. 3 – 30) szczegółowo przedstawione zostały zasady budżetowe: zasada jednolitości i rzetelności budżetowej, jednoroczności (i wyjątki od tej zasady)¹⁵, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, właściwego zarządzania finansami i przejrzystości.

Tytuł III (art. 31 – 47) zawiera regulacje dotyczące opracowywania i przyjmowania budżetu oraz jego struktury, zgodnie z którą powinien być on przygotowywany i prezentowany.

Tytuł IV (art. 48 – 87) poświęcony został wykonywaniu budżetu, w tym metodom jego wykonywania (scentralizowanej, zdecentralizowanej lub zarządzania wspólnego); podmiotom działającym w sferze finansów: urzędnikowi akceptującemu (*authorising officer*), księgowemu (*accounting officer*) i administratorowi środków zaliczkowych (*imprest administrator*); kwestii odpowiedzialności tych podmiotów; operacjom po stronie dochodów (w tym: stawianiu zasobów własnych do dyspozycji, prognozie należności, ustalaniu należności, zezwoleniu na windykację należności oraz windykacji); operacjom po stronie wydatków (w tym: zaciąganiu zobowiązań finansowych, stwierdzaniu prawidłowości wydatków, zatwierdzaniu wydatków i ich realizacji, a także terminom realizacji wydatków); systemom informatycznym i audytorowi wewnętrznemu.

¹² Z uwagi na fakt, że wyłączną inicjatywę ustawodawczą we Wspólnocie Europejskiej ma Komisja, to jest ona w rzeczywistości autorem tej preambuły, choć do propozycji Komisji (zob. przyp. 10) zostały wniesione zmiany.

¹³ Zgodnie z art. 7 TWE, instytucjami wykonującymi zadania powierzone Wspólnocie są: Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy.

¹⁴ Na podstawie art. 2 przepisów wykonawczych do rozporządzenia, Komisja Europejska została zobowiązana do prowadzenia rejestru wszystkich takich aktów prawnych, uaktualniania go co roku oraz informowania Parlamentu Europejskiego i Rady.

¹⁵ W punkcie 3 preambuły do rozporządzenia Rada stwierdziła, że rozporządzenie powinno umocnić podstawowe zasady prawa budżetowego, „a wyjątki ograniczyć do minimum i poddać surowym warunkom”.

Po raz pierwszy do samego rozporządzenia finansowego wprowadzone zostały szczegółowe przepisy dotyczące zamówień publicznych (Tytuł V, art. 88 – 107), w tym ustanawiające zakres i udzielanie zamówień, sposób ogłaszania, procedury przetargowe, a także gwarancje i kontrolę, z uwzględnieniem zamówień udzielanych przez instytucje wspólnotowe na własny rachunek.

Odrębny tytuł (Tytuł VI, art. 108 – 120) poświęcony został dotacjom udzielanym przez instytucje wspólnotowe. Reguluje on zakres, zasady i procedury przyznawania dotacji, a także kwestie przekazywania środków i kontroli realizacji zadań, na które udzielono dotacji.

Tytuł VII (art. 121 – 138) dotyczy zagadnień rachunkowości i prezentowania informacji i sprawozdań budżetowych, a także kwestii inwentaryzacji.

Kontroli zewnętrznej w wykonaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz udzielaniu przez Parlament absolutorium z wykonania budżetu poświęcony został Tytuł VIII (art. 139 – 147)¹⁶.

W części drugiej rozporządzenia zawarto postanowienia szczególnie odnoszące się do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcji Gwarancji, funduszy strukturalnych, badań, działań zewnętrznych, urzędów europejskich i środków administracyjnych.

Część trzecia rozporządzenia zawiera przepisy przejściowe i postanowienia końcowe.

Zgodnie z założeniami dotyczącymi jasności i przejrzystości oraz właściwej hierarchii źródeł prawa, Komisja Europejska – na mocy art. 183 – została upoważniona do przyjęcia szczegółowych przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego. Wykonując tę delegację, 23 grudnia 2002 r. Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie nr 2342/2002 zawierające przepisy wykonawcze¹⁷, które weszło w życie 1 stycznia 2003 r.

Wybrane aspekty rozporządzenia finansowego

Wybór pewnych aspektów omawianego rozporządzenia finansowego, które staną poniżej przedstawione szczegółowo, wiąże się z zainteresowaniami kontrolerów państwowych. Zagadnienia te są rozwiązaniami nowymi w porównaniu z roz-

¹⁶ Na temat udzielania przez Parlament Europejski absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich przez Komisję Europejską zob.: L. Marcinkowski: *Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2003, s. 16 – 33.

¹⁷ *Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, „Official Journal of the European Communities”, series L 357 of 31 December 2002, s. 1.

porządkiem z 1977 r., wynikającymi z okoliczności opisanych w pierwszej części artykułu, wprowadzają koncepcje nieznane w polskim porządku prawnym bądź wyznaczają standardy, do których – być może – odwoła się w przyszłości polski ustawodawca. Z uwagi na obszerność omawianego aktu prawnego oraz ograniczoną objętość niniejszego artykułu, porównanie tych zagadnień z obowiązującymi w Polsce przepisami (zwłaszcza z ustawą o finansach publicznych¹⁸) pozostawione będzie czytelnikowi. Poniżej zostanie przedstawiony sposób ujęcia w rozporządzeniu finansowym (i w przepisach wykonawczych do niego) zasad: przejrzystości (*transparency*), sporządzania budżetu według działalności (*activity-based budgeting – ABB*), właściwego zarządzania finansami (*sound financial management*) i ewaluacji, odpowiedzialności (*liability*) oraz zapobiegania oszustwom (*fraud prevention*).

Zasada przejrzystości została wprowadzona do rozporządzenia finansowego po raz pierwszy (choć niektóre wynikające z niej obowiązki zawarte były już w rozporządzeniu z 1977 r.), a jej celem miała być lepsza informacja o stanowieniu i wykonywaniu budżetu oraz przedstawianiu rachunków¹⁹. Realizacją tej zasady jest obowiązek publikowania zarówno budżetu, jak i budżetów korygujących, w takiej formie w jakiej są ostatecznie przyjęte, w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w terminie dwóch miesięcy od ich uchwalenia. Obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym podlegają także: skonsolidowane sprawozdanie finansowe, sprawozdania dotyczące zarządzania finansami przygotowane przez każdą instytucję wraz z poświadczeniem wiarygodności rachunków (DAS) przedłożonym przez Trybunał Obrachunkowy (art. 29 i 129) oraz sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego wraz z odpowiedziami instytucji (art. 143 ust. 5)²⁰. Przepisy wykonawcze wprowadzają ponadto obowiązek niezwłocznego, ale nie później niż w ciągu 4 tygodni po ostatecznym przyjęciu budżetu, opublikowania – z inicjatywy Komisji – streszczenia budżetu na stronach internetowych instytucji (art. 23). Z zasady przejrzystości wynikają także obowiązki Komisji informowania Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego o wykonaniu budżetu, określone w art. 131 rozporządzenia. Komisja jest zobowiązana do przesyłania tym instytucjom w ściśle określonym terminie – raz w miesiącu – danych zebranych w rozdziałach, dotyczących wykonania budżetu: dla dochodów i wydatków względem całości środków, a trzy razy do roku sprawozdania z wykonania budżetu, obejmującego dochody i wydatki w podziale na rozdziały, artykuły i pozycje. Sprawozdanie to powinno także przedstawiać szczegółowe informacje o wykorzystaniu środków przesuniętych z wcześniejszych lat

¹⁸ T.j. DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, ze zm.

¹⁹ Preambuła do rozporządzenia finansowego, pkt 12. Odpowiada mu artykuł 29 rozporządzenia.

²⁰ W załączniku do budżetu zamieszcza się informacje dotyczące przeprowadzonych przez Wspólnoty ze stronami trzecimi operacji zaciągania i udzielania kredytów, a w sprawozdaniu finansowym – informacje dotyczące operacji funduszu gwarancyjnego z tytułu działań zewnętrznych (art. 30).

budżetowych. W art. 182 wyrażono *expressis verbis* uprawnienie Parlamentu Europejskiego i Rady do „uzyskania wszelkich informacji lub wyjaśnień dotyczących kwestii budżetowych w dziedzinach podlegających ich kompetencji”.

Zasada przejrzystości znajduje wyraz także w dalszych przepisach dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych i dotacji oraz powierzania zadań wykonawczych organom wspólnotowym i krajowym oraz agencjom podlegającym prawu wspólnotowemu (art. 56, 89, 99, 109, 164 rozporządzenia).

Z zasadą przejrzystości wiąże się **zasada właściwego zarządzania finansowego** i obowiązkowa **ewaluacja**. W preambule do rozporządzenia stwierdzono, że zadaniem rozporządzenia jest przedstawienie zasady właściwego zarządzania finansowego w odniesieniu do zasad oszczędności, wydajności i skuteczności, a także zgodność z zasadami sprawdzonymi dzięki wskaźnikom wydajności (wskaźnikom wykonania – *performance indicators*), ustanowionymi dla danej działalności i mierzonymi w taki sposób, aby można było ocenić wyniki. Celem rozporządzenia jest również nałożenie na instytucje obowiązku przeprowadzania ewaluacji *ex ante* i *ex post*, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Komisję (pkt 11).

Zasada właściwego zarządzania finansowego znalazła rozwinięcie w art. 27 ust. 1, który stanowi, że środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą właściwego zarządzania finansami, a mianowicie zgodnie ze zdefiniowanymi w tym artykule zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Zasada oszczędności oznacza, że zasoby wykorzystywane przez instytucje w ich działalności zostają udostępnione w wymaganym czasie, we właściwej wielkości i jakości oraz po najkorzystniejszej cenie. Stosowanie zasady wydajności oznacza dążenie do osiągnięcia jak najlepszej relacji między zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności zaś oznacza osiągnięcie określonych wyznaczonych celów oraz zamierzonych rezultatów.

Sposób wdrażania zasady właściwego zarządzania finansowego uszczegółowiony został w licznych przepisach wykonawczych, np. w wypadku gdy Komisja zamierza zlecić zadania łączące się z wykonywaniem budżetu organom niepodlegającym prawu wspólnotowemu (określonym w art. 54 ust. 2 pkt c rozporządzenia), zobowiązana jest do przeprowadzenia analizy zgodności z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Powierzenie zadań może nastąpić jedynie, jeśli analiza taka wykaże, że delegowanie zadań będzie stanowić najlepszą realizację zasady właściwego zarządzania finansowego (art. 38 ust. 3 przepisów wykonawczych).

Warto zwrócić uwagę, że ocena właściwego zarządzania finansowego dokonywana jest przez Trybunał Obrachunkowy i zamieszczana w jego sprawozdaniu rocznym (art. 143 ust. 3).

W celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji, instytucje zostały zobowiązane – na mocy art. 27 ust. 4 – do przeprowadzania ewaluacji *ex ante* i *ex post*, zgodnie z wytycznymi Komisji, wszystkich programów i działań, które pociągają za

sobą znaczne wydatki, a wyniki tych ewaluacji przedstawiane są organom, które dokonują wydatków oraz organom legislacyjnym i budżetowym²¹.

Cele ewaluacji, minimalną częstotliwość jej przeprowadzania oraz informacje, które powinny zostać dostarczone w związku z nową propozycją legislacyjną, określają przepisy wykonawcze do rozporządzenia (art. 21-22). Ewaluacja *ex ante* musi zostać przeprowadzona w stosunku do każdej propozycji programu lub działań powodujących wydatki lub zmniejszenie przychodów budżetu, a jej zadaniem jest określenie:

- a) potrzeb, które mają zostać zaspokojone w krótkim i długim terminie;
- b) celów, które mają zostać osiągnięte;
- c) oczekiwanych rezultatów i wskaźników niezbędnych do ich zmierzenia;
- d) wartości dodanej wynikającej z zaangażowania Wspólnoty;
- e) ryzyka, włącznie z możliwościami oszustwa, wiążącego się z propozycją oraz dostępnych rozwiązań alternatywnych;
- f) doświadczeń wpływających z podobnych działań w przeszłości;
- g) wymaganej wielkości środków, zasobów ludzkich oraz wydatków administracyjnych, z odpowiednim uwzględnieniem zasady oszczędności;
- h) systemu monitorowania, który ma zostać ustanowiony²².

Na mocy ust. 2 tego artykułu, wszystkie programy lub działania powinny następnie zostać poddane ewaluacji okresowej i (lub) końcowej w zakresie alokowanych zasobów ludzkich i finansowych oraz osiągniętych rezultatów, wraz z oceną, czy są one spójne z wyznaczonymi celami. Działania finansowane na podstawie decyzji podejmowanych co roku powinny być poddawane ewaluacji nie rzadziej niż co sześć lat, natomiast w odniesieniu do programów wieloletnich wyniki ewaluacji powinny być dostępne w takim czasie, by można było wziąć je pod uwagę podczas decydowania o odnowieniu, modyfikacji albo zakończeniu programu.

Obowiązku ewaluacji nie mogło także zabraknąć przy tworzeniu najważniejszego dokumentu określającego wydatki Wspólnoty. Do wstępnego projektu budżetu przedstawianego przez Komisję jest ona zobowiązana załączyć m.in. informacje o osiągnięciu wszystkich uprzednio ustalonych celów dla różnych działań oraz o nowych celach, mierzonych za pomocą wskaźników. Wyniki ewaluacji powinny zostać rozpatrzone i wykorzystane w celu wskazania korzyści, jakie mają wyniknąć z przedstawianych propozycji budżetowych (art. 33 ust. 2 pkt d).

Stopniowo wprowadzane od 1999 r. **budżetowanie oparte na działaniach (ABB)** stanowi kluczowy element **zasady zarządzania opartego na działaniach**

²¹ W polskim tłumaczeniu pominięto (występujący w innych wersjach językowych) zwrot „są przedstawiane” (ang. *shall be disseminated*, fr. *sont communiqués*), w związku z czym przepis pozbawiono kluczowej dyspozycji.

²² Obszerniej na temat ewaluacji działań publicznych zob.: L. Marcinkowski: *Ewaluacja działań publicznych – zarys problematyki*, „Biuletyn Informacyjny”, NIK, nr 3/2002, s. 47-60.

(activity-based management – ABM), którego istotą jest bezpośrednio powiązanie celów i działań z niezbędnymi do ich realizacji zasobami. Celem tego elementu reformy jest przejście od tradycyjnego zarządzania opartego na środkach (*means-based management*) do zarządzania zorientowanego na rezultaty (*result-oriented management*). Już w „Białej księdze” Komisja stwierdziła, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której nakłada się na nią zadania bez zapewnienia zasobów umożliwiających właściwe ich wykonanie²³. Dlatego w preambule do rozporządzenia stwierdzono, że dział budżetu dotyczący Komisji Europejskiej powinien zostać sporządzony według działalności, tzn. przedstawiać środki i zasoby według celów, co ma służyć lepszemu przejrzystości zarządzania budżetem i zgodnie z zasadą właściwego zarządzania finansowego, a szczególnie wydajności i skuteczności (pkt 14). Zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia, dział budżetu dotyczący wydatków Komisji powinien być przedstawiony zgodnie z klasyfikacją według celu: tytuł odpowiada obszarowi polityki (*policy area*), a rozdział, z reguły, odpowiada działaniu (*activity*). Każdy tytuł powinien zawierać środki (wydatki) operacyjne (*operating appropriations*) i środki (wydatki) administracyjne (*administrative appropriations*). Środki administracyjne powinny zostać wykazane w grupach oddzielnie dla wydatków osobowych dla pracowników ujętych w planie (wielkość wydatków i liczba pracowników), wydatków osobowych dla pracowników zewnętrznych i innych wydatków (koszty reprezentacyjne), wydatków na utrzymanie budynków i infrastrukturę oraz wydatków na wsparcie (*support expenditure*) – art. 27 przepisów wykonawczych.

Zgodnie z koncepcją ABB, wszystkim zadaniom Komisji odpowiada około 200 działań zebranych w 30 obszarach polityki, odpowiadających dyrekcjom generalnym. Wszystkie wydatki Komisji zostały ujęte w ramach tych działań, w związku z czym z jednej strony możliwe stało się zidentyfikowanie całkowitych kosztów poszczególnych działań, z drugiej zaś zaniechanie, w wypadku Komisji, przedstawiania budżetu w podziale na część A (wydatki administracyjne i osobowe) oraz część B (wydatki operacyjne i niektóre *quasi*-administracyjne). Zapobiegnie to ewentualnemu niedostosowaniu wielkości części A do części B, co miało miejsce w sytuacji, gdy decyzje w odniesieniu do każdej części podejmowane były w trakcie procedury budżetowej oddzielnie²⁴. Porzucenie praktyki prezentowania budżetu w podziale na części A i B na rzecz przedstawienia struktury umożliwiającej

²³ *Reforming the Commission. A White Paper, Part I*, COM(2000) 200 final, s. 20. Nie są to koncepcje całkiem nowe. Już podczas kadencji J. Santera Komisja opracowała i przedstawiła dwa programy reformy i modernizacji jej administracji: SEM 2000 (*Sound and Efficient Management*) oraz MAP 2000 (*Modernisation of Administration and Management Policy*), oparte na trzech kluczowych zasadach: decentralizacji, racjonalizacji i uproszczenia, zawierające elementy ABM.

²⁴ *European Union Public Finance*, European Commission, Directorate General for the Budget, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002, s. 165.

przejrzyste zarządzanie i efektywną kontrolę, zalecała także Komisja Niezależnych Ekspertów²⁵.

Po raz pierwszy wydatki Komisji mają zostać przedstawione w takim kształcie w odniesieniu do roku budżetowego 2004 (art. 181 ust. 1). Zastosowanie systemu ABB może być pewnym utrudnieniem w zarządzaniu finansami, w związku z czym Komisji przyznano dodatkowe uprawnienia w zakresie przeniesień wydatków w ramach jej działu budżetu (art. 23): w odniesieniu do wydatków operacyjnych pomiędzy rozdziałami w ramach jednego tytułu (do wysokości 10% środków przyznanych na rok budżetowy wykazanych w pozycji, z której dokonywane jest przesunięcie) oraz w odniesieniu do wydatków osobowych i administracyjnych z jednego do drugiego tytułu (w granicach 10% środków przyznanych na dany rok).

Na mocy nowelizacji rozporządzenia finansowego z 1977 r., dokonanej w kwietniu 2001 r., Komisja Europejska została zobowiązana do ustanowienia **audytora wewnętrznego**, niezależnego od kontrolera finansowego i niebędącego ani urzędnikiem akceptującym, ani księgowym²⁶. Do jego obowiązków należała m.in. weryfikacja prawidłowości operacji. Nowe rozporządzenie finansowe w art. 85 nałożyło obowiązek powołania audytora wewnętrznego na wszystkie instytucje, a jego samego całkowicie wyłączyło z procesu realizacji budżetu. Zgodnie z art. 86, audytor wewnętrzny, działający zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu, doradza instytucji w kwestii ryzyka przez wydawanie niezależnych opinii na temat jakości systemu zarządzania i kontroli oraz przez wydawanie zaleceń dla poprawy warunków wykonywania operacji i wspierania właściwego zarządzania finansami.

Artykuły 109-114 przepisów wykonawczych szczegółowo określają sposób powoływania audytora wewnętrznego i jego zadania, gwarancje niezależności i odpowiedzialność, obowiązek opracowania planu pracy i obowiązek – a także uprawnienie – do otrzymania od instytucji środków niezbędnych do właściwego wykonywania zadań.

W nowym rozporządzeniu finansowym szczególnie nacisk położono na **zapobieganie oszustwom** i nieprawidłowościom, a także na walkę z nimi, co jest zrozumiałe i uzasadnione wzięwszy pod uwagę okoliczności, w jakich nastąpiła zmiana Komisji.

W „Białej księdze” – w ramach zmian w zarządzaniu finansowym – Komisja zapowiedziała podjęcie kroków mających na celu lepszą ochronę interesów finansowych Wspólnoty, zwłaszcza przez tworzenie aktów prawnych w taki sposób, by

²⁵ Committee of Independent Experts, *Second Report...*, op. cit., s. 35.

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE, EWWiS, EURATOM) nr 762/2001 z 9 kwietnia 2001 r., zmieniające rozporządzenie finansowe z 21 grudnia 1977 r., mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich w sprawie oddzielenia funkcji kontroli wewnętrznej od funkcji kontroli wyprzedzającej. W odniesieniu do innych instytucji Wspólnoty wprowadzono taką możliwość, ale nie obowiązek.

uniemożliwiały dokonywanie oszustw (*fraud-proofing of legislation*), odpowiednie procedury udzielania zamówień publicznych i dotacji oraz lepszą współpracę z państwami członkowskimi realizującymi około 80% wydatków budżetowych²⁷. Zapowiedzi te znalazły odzwierciedlenie w rozporządzeniu finansowym i przepisach wykonawczych.

Wśród przepisów ogólnych regulujących wykonywanie budżetu zawarto – w art. 52 – ogólny zakaz podejmowania przez podmioty (osoby) działające w sferze finansów (*financial actors*: urzędników akceptujących, księgowych i administratorów środków zaliczkowych) jakichkolwiek „środków wykonywania budżetu” (tj. działań), które mogłyby spowodować konflikt ich własnych interesów z interesami Wspólnot. W razie zaistnienia takiej sytuacji dany podmiot (osoba) musi powstrzymać się od takiego działania i przekazać sprawę odpowiedniemu organowi (w tym wypadku zwierzchnikowi, który stwierdza na piśmie, czy konflikt interesów występuje, czy nie; jeśli potwierdzi wystąpienie konfliktu interesów, przełożony osobiście podejmuje odpowiednią decyzję). W rozporządzeniu wskazano, że konflikt interesów występuje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu przy wykonywaniu budżetu lub funkcji audytora wewnętrznego jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub narodowe, interesy ekonomiczne lub jakiegokolwiek interesy wspólne z beneficjentem. Zobowiązanie do powstrzymania się od działań mogących prowadzić do powstania konfliktu interesów nałożone zostało także na agencje, organy i jednostki, którym Komisja powierzy wykonywanie zadań wiążących się z realizacją budżetu (art. 41 ust. 2 lit. h).

Wynikające z konfliktu interesów zachowania mogą przyjąć jedną z form wymienionych przykładowo w art. 34 ust. 1 przepisów wykonawczych: a) przyznawanie sobie lub innym nieuprawnionych – bezpośrednich lub pośrednich – korzyści; b) odmówienie przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony; c) podejmowanie nienależnych lub błędnych działań lub też zaniechanie podjęcia działań obowiązkowych.

Ochrona interesów finansowych Wspólnot oraz minimalizacja ryzyka wystąpienia oszustw i nieprawidłowości powinny być brane pod uwagę już na etapie planowania działań. Zgodnie z art. 28, wszelkim propozycjom przedkładanym organom ustawodawczym, które mogą mieć wpływ na budżet, powinny towarzyszyć nie tylko wyniki ewaluacji *ex ante*, ale także informacja na temat istniejących i planowanych działań ochronnych i działań zapobiegających oszustwom.

Ochronie interesów Wspólnot mają służyć także obowiązkowe, regularne kontrole w celu zapewnienia właściwego wykonania działań finansowanych z budżetu wspólnotowego oraz podejmowanie właściwych środków zapobiegających nieprawidłowościom i oszustwom, a także prowadzenie postępowań w celu odzyskania

²⁷ *Reforming the Commission. A White Paper, Part I*, COM(2000) 200 final, s. 20-24.

straconych, niesłusznie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków. Obowiązki takie, w wypadku wykonywania budżetu w sposób zdecentralizowany lub na zasadzie wspólnego zarządzania, nałożone zostały na państwa członkowskie oraz państwa trzecie, a przy scentralizowanym, ale pośrednim wykonywaniu budżetu – na agencje lub organy, którym powierzono zadania władzy publicznej, związane zwłaszcza z wykonywaniem budżetu (art. 53 ust. 6 i 54 ust. 3).

W celu zapobieżenia nieprawidłowościom, zwalczania nadużyć oraz korupcji, a także w celu zapewnienia właściwego i wydajnego zarządzania (*sound and efficient management*) w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wprowadzono zasadę, że o zamówienie nie mogą ubiegać się oferenci, wobec których zapadł prawomocny wyrok z powodu oszustw, korupcji, udziału w organizacji przestępczej lub jakiegokolwiek innego działania niezgodnego z prawem, szkodzącego finansowym interesom Wspólnot (art. 93 ust. 1 lit. e)²⁸.

W wypadku stwierdzenia istotnego błędu, nieprawidłowości lub oszustwa na etapie postępowania o udzielenie zamówienia lub w trakcie jego wykonywania, instytucje zobowiązane są do wstrzymania realizacji umowy, a jeśli okoliczności te wynikają z winy kontrahenta, instytucja może ponadto odmówić zapłaty oraz wystąpić o zwrot kwot już przekazanych, proporcjonalnie do wagi błędu, nieprawidłowości lub oszustwa (art. 103). Za istotny błąd lub nieprawidłowość uznaje się takie naruszenie postanowień umowy lub przepisów rozporządzenia, wynikające z działania lub zaniechania, które powoduje lub może powodować stratę dla budżetu Wspólnot. Jeśli wystąpienie takich okoliczności nie zostanie następnie potwierdzone, realizacja zawieszonyj umowy powinna zostać podjęta tak szybko jak to możliwe (art. 153 przepisów wykonawczych).

Przyczyny powodujące wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie dotacji (wspólne dla obu postępowań) wyszczególniono w art. 93-94. Instytucje zostały zobowiązane do prowadzenia bazy danych oferentów znajdujących się w sytuacjach określonych w tych artykułach i jednocześnie uprawnione do stosowania wobec nich kar administracyjnych i finansowych (nawet do wykluczenia z ubiegania się o zamówienie lub dotację przez 5 lat).

W kontekście zapobiegania oszustwom na szczególną uwagę zasługuje art. 54 przepisów wykonawczych. Nakłada on na delegowanych urzędników akceptujących

²⁸ W art. 133 ust. 3 wyszczególniono okoliczności, o których tu mowa:

- oszustwa w rozumieniu art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r.;
- korupcja w rozumieniu art. 3 Konwencji o walce z korupcją dotyczącą urzędników Wspólnot Europejskich lub urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z 26 maja 1997 r.;
- uczestnictwo w organizacji przestępczej, zgodnie z definicją zawartą w art. 2(1) Wspólnego Działania Rady 98/733/JHA.;
- pranie brudnych pieniędzy, zdefiniowane w art. 1 dyrektywy Rady nr 91/308/EEC.

obowiązek przedstawienia w rocznym raporcie liczby umów zawartych w trybie negocjacji (jest to tryb najmniej konkurencyjny spośród przewidzianych w rozporządzeniu). Jeśli liczba umów zawartych w tym trybie wzrasta znacząco w stosunku do wszystkich umów zawartych przez tego urzędnika w poprzednich latach lub jeśli stosunek ten jest o wiele wyższy niż średnia dla danej instytucji, urzędnik ten zobowiązany jest przedstawić instytucji propozycje działań, które podejmie w celu odwrócenia tej tendencji. Raport Komisji z umów zawartych w trybie negocjacji stanowi załącznik do streszczenia rocznego raportu z działalności.

Przypadek Paula van Buitenena w rażący sposób pokazał trudności, na jakie natrafiają urzędnicy instytucji znajdujący się w sytuacji konfliktu lojalności pomiędzy przełożonymi a zasadami należytego zarządzania finansowego czy nawet prawem²⁹. W „Białej księdze” Komisja wskazała potrzebę precyzyjnego określenia praw i obowiązków urzędników informujących o nieprawidłowościach wewnątrz własnej instytucji (tzw. *whistleblowers*) oraz utworzenia skutecznego systemu, który jednakowo chroniłby interesy takich urzędników, osób oskarżanych o nieprawidłowości oraz samych instytucji³⁰. Konieczne było utworzenie „wewnętrznych” kanałów przekazywania takich informacji, gdyż kanały „zewnętrzne” istniały od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć (OLAF) w czerwcu 1999 r., jednak Komisja chciała, by traktować je wyłącznie jako „zawór bezpieczeństwa”.

Zgodnie z art. 60 ust. 6 rozporządzenia finansowego, każdy urzędnik zaangażowany w zarządzanie finansami i kontrolę transakcji, który uzna, że decyzja, którą jego przełożony każe mu podjąć lub z którą każe mu się zgodzić, jest nieprawidłowa lub sprzeczna z zasadami należytego zarządzania finansami lub regułami zawodowymi, które ma stosować, powiadamia na piśmie urzędnika akceptującego, a jeżeli ten nie podejmuje działań – powiadamia powołany w tym celu w każdej instytucji wyspecjalizowany zespół ds. nieprawidłowości finansowych (*financial irregularities panel*). Zadaniem takiego zespołu jest stwierdzanie wystąpienia nieprawidłowości i decydowanie o ewentualnych konsekwencjach. Na podstawie opinii doradczej tego zespołu instytucja sama podejmuje decyzję o wszczęciu po-

²⁹ Paul van Buitenen był kontrolerem finansowym w Komisji Europejskiej. W grudniu 1999 r. przekazał członkom Parlamentu Europejskiego raport, w którym przedstawił nie tylko wypadki korupcji i nadużyć wśród urzędników Komisji, ale przede wszystkim fakt, że o stwierdzonych nieprawidłowościach informowani byli wszyscy wyżsi urzędnicy, włącznie z komisarzami, jednak nie podejmowali oni stosownych kroków, przyzwalając na dalsze nieprawidłowości. Natychmiast po przekazaniu tych informacji van Buitenen został dyscyplinarnie zawieszony w obowiązkach i pozbawiony połowy wynagrodzenia, a po kilku miesiącach przeniesiony na inne stanowisko. W 2002 r. w podobnej sytuacji znalazła się główna księgowa Komisji Marta Andreasen.

³⁰ *Reforming the Commission. A White Paper, Part I*, COM(2000) 200 final, s. 18.

stępowania pociągającego za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną lub pieniężną. W razie stwierdzenia problemów systemowych zespół zobowiązany jest do przedstawienia raportu urzędnikowi akceptującemu oraz audytorowi wewnętrznemu (art. 66 ust. 4).

W razie stwierdzenia przez urzędnika jakiegokolwiek działania niezgodnego z prawem, oszustwa lub korupcji, jest on zobowiązany do powiadomienia władz i organów wyznaczonych w obowiązujących przepisach, tj. w regulaminie pracowniczym³¹. Sposób postępowania w takich wypadkach jest ponadto określony w decyzji Komisji z 2 czerwca 1999 r., w której ustalono, że odpowiednie informacje należy przekazać kierownikowi wydziału (*head of service*) lub dyrektorowi generalnemu, sekretarzowi generalnemu lub OLAF. Podobny obowiązek istnieje w razie stwierdzenia istotnego naruszenia obowiązków zawodowych, podlegającego odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej.

Kwestie odpowiedzialności urzędników działających w sferze finansów uregulowane zostały w rozdziale 4 tytułu IV. Rozporządzenie finansowe z 1977 r. określało odpowiedzialność tych osób przez odniesienie do Regulaminu pracowniczego (*Staff Regulation*), który w wypadku działania celowego lub zaniedbania (art. 86 i nast.) przewidywał pociągnięcie do odpowiedzialności i zastosowanie kar wymienionych w art. 22 Regulaminu. Rozporządzenie z 1977 r. przewidywało jednocześnie obowiązkowe ubezpieczenie księgowych i ich zastępców oraz administratorów środków zaliczkowych od ryzyka wynikającego z przepisu wprowadzającego obowiązek pokrycia przez nich strat (np. gdy nie mogli wykazać należytego tytułu do dokonanych przez siebie płatności lub jeżeli dokonali płatności na rzecz innej osoby niż uprawniony odbiorca płatności). Koszty takiego ubezpieczenia pokrywała instytucja, która zobowiązana była także do wypłacania tym osobom dodatku specjalnego, przekazywanego na fundusz gwarancyjny na pokrycie ewentualnych niedoborów gotówkowych lub na rachunku bankowym, za które dana osoba ponosi odpowiedzialność (art. 75).

Nowe rozporządzenie finansowe wzmocniło jednolity system odpowiedzialności wszystkich urzędników, przewidując w art. 65 ust. 2, że wszyscy urzędnicy akceptujący, księgowi i administratorzy środków zaliczkowych podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu oraz obowiązkowi zapłaty odszkodowania zgodnie z postanowieniami zawartymi w Regulaminie pracowniczym³². W razie jakiegokolwiek bezprawnego

³¹ Zgodnie z art. 72 przepisów wykonawczych, należy przez nie rozumieć organy wskazane w dokumencie *Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities* oraz przez decyzje instytucji wspólnotowych dotyczące warunków i trybu postępowania wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania oszustwom, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom naruszającym interesy Wspólnot.

³² Zgodnie z propozycją działania nr 67, zawartą w II części „Białej księgi”, z rozporządzenia finansowego usunięto – tak jak i w regulaminie pracowniczym – przepisy dotyczące odpowiedzialności urzęd-

działania, nadużycia finansowego lub korupcji, które mogą zaszkodzić interesom Wspólnoty, sprawa zostanie przedłożona władzom i organom wyznaczonym przez obowiązujące ustawodawstwo (właściwego państwa członkowskiego). W nowym rozporządzeniu utrzymano odwołanie do Regulaminu pracowniczego, ale zniesiono wspomniane wyżej ubezpieczenia i fundusz gwarancyjny.

*

Rozporządzenie finansowe 1605/2002 ma zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i w niewielkim stopniu oddziałuje na sposób zarządzania finansami publicznymi oraz tworzenie własnych budżetów i ich realizację przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. *Acquis communautaire* wymaga raczej, by w państwach członkowskich środki pochodzące z budżetu WE traktowane były w sposób podobny jak własne środki budżetowe, niż aby dostosowywać przepisy z zakresu finansów publicznych do przepisów wspólnotowych³³. Rozporządzenie to stanowi jednak kolejny etap w budowaniu przez państwa członkowskie przepisów regulujących realizację budżetu o wartości 100 mld euro rocznie i w coraz większej części składającego się z bezpośrednich wpłat tych państw. Dlatego może być postrzegane jako szczytowe osiągnięcie w zakresie regulacji dotyczących finansów publicznych. Nie wydaje się jednak, aby z tego powodu mogło stanowić rozwiązanie jakościowo inne od jego odpowiedników w systemach prawnych państw członkowskich lub od polskiej ustawy o finansach publicznych.

Na uwagę zasługuje konsekwencja, z jaką realizowane były cele wyznaczone przez nową Komisję. Choć bowiem pierwsze dyskusje o konieczności dokonania gruntownej zmiany rozporządzenia z 1977 r. rozpoczęły się już w 1997 r. po przedstawieniu opinii przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i otwarciu debaty międzyinstytucjonalnej roboczym dokumentem Komisji z 1998 r.³⁴, to przecież zasadniczy kierunek zmian został wyznaczony w „Białej księdze” przygotowanej przez Komisję Romano Prodiego. Rozporządzenie finansowe z 2002 r. zostało ograniczone do najważniejszych zasad prawa i zarządzania budżetem, wszystkie szczegóły techniczne z niego usunięto i zamieszczono w aktach prawnych niższej rangi (głównie w przepisach wykonawczych, stanowiących również jeden, uporządkowany

ników akceptujących, aby przez dublowanie się przepisów nie dochodziło do osłabiania poczucia odpowiedzialności tej grupy urzędników.

³³ Na przykład art. 280 TWE stanowi, że państwa członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć naruszających ich własne interesy finansowe.

³⁴ SEC (1998) 1228 final.

i przejrzysty dokument). Relacje pomiędzy rozporządzeniem a innymi aktami regulującymi wspólnotowe finanse zostały wyjaśnione, a samo rozporządzenie stało się bardziej czytelne i zrozumiałe³⁵. Czy jednak rozporządzenie to spełni założenia i przyczyni się do efektywniejszego i skuteczniejszego zarządzania pieniędzmi europejskich podatników, a także czy zapewni lepszą ochronę tych środków – okaże się dopiero w praktyce.

mgr Lech Marcinkowski
Departament Administracji Publicznej w NIK

³⁵ Warto także zauważyć, że na kilka miesięcy przed wejściem w życie tego rozporządzenia Dyrekcja Generalna ds. Budżetu w Komisji Europejskiej opublikowała 16 broszur informacyjnych, odpowiadających poszczególnym tytułom, objaśniających wprowadzane od 1 stycznia 2003 r. zmiany.

Krzysztof Zalega

LOBBING – PROBLEM JEDYNIEM DO UREGULOWANIA ?

Każda władza ustawodawcza wystawiona jest na podejmowane przez różne grupy interesu próby pozaparlamentarnego kształtowania prawotwórczych decyzji. Dotyczy to również Polski – ze względu na szczególne uwarunkowania ustrojowe: duży udział sektora publicznego w gospodarce, upolitycznienie i upartyjnienie administracji publicznej i gospodarki, masową, często nieprzejrzystą prywatyzację, nieskuteczność prawa i słabość mechanizmów kontroli. Walka z korupcją w życiu publicznym wymaga rozwiązań systemowych, w tym dotyczących przejrzystości działań administracji publicznej¹. Lobbying to skuteczność w dostarczaniu władzy informacji, jawność i przejrzystość procesu decyzyjnego. W demokracjach zachodnich lobbying jest niezbędnym elementem życia społeczno-politycznego, a jawność i przejrzystość wpływu grup interesu na rozstrzygnięcia władzy publicznej zapewniana jest przez normy prawne lub przyjęte standardy. W Polsce, przy powszechnym braku jawności procesów decyzyjnych administracji publicznej i niskich standardach etycznych na styku polityki i gospodarki, pojawiła się potrzeba ustawowego zdefiniowania kwestii lobbyngu i stworzenia ram prowadzenia przejrzystych działań lobbyngu.

Definicja lobbyngu

Wraz z początkiem transformacji w Polsce pojawiło się w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym nowe słowo: „lobbyng”, które budzi wiele kontrowersji i nieporozumień. Najczęściej lobbyng rozumiane jest jako przekupywanie członków władzy ustawodawczej i wykonawczej, wpływanie na opinię publiczną

¹ *Wystąpienie prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka, materiały z konferencji Walka z korupcją: strategia działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe, grudzień 2000.*

i organizowanie jej do wywierania presji w pożądanym dla grupy interesu celu, uciekanie się do zorganizowanych zabiegów nielegalnych, wywieranie wpływu na ustawodawcę techniką politycznego szantażu. Wiele osób traktuje lobbing jak łapówkarstwo, mętne interesy, naginanie dobra ogółu do swoich partykularnych potrzeb. Środki masowego przekazu informują o wypadkach nieetycznego „lobbowania”, z których najbardziej znane dotyczą importu zboża, żelatyny, telefonicznych zestawów głośno mówiących w samochodach, czy tzw. ustawy medialnej. Ostatnio prasa informowała o tym, jak przewodniczący sejmowej komisji interweniował w sprawie biznesmena oskarżonego o wyłudzenie tysięcy ton państwowego zboża (czyli milionów złotych) od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa².

Zetknięcie biznesu i polityki jest od zawsze punktem iskrzącym. Jednakże w krajach o rozwiniętej demokracji lobbing traktuje się jako uzupełnienie, rozwinięcie w skomplikowanym procesie reprezentacji różnorodnych interesów. Jeśli potraktować dosłownie jedną z definicji lobbingu jako „zdolność przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”³, to można by żywić przekonanie, że metody jakich użyto do tego, aby decydent zaniechał pewnych działań, niekoniecznie są czyste moralnie. Forsowanie poglądów korzystnych dla wąskich grup interesu i czerpanie korzyści nieujawnianych przez parlamentarzystów – tak niestety postrzega się lobbing w Polsce, jak również do niedawna w niektórych krajach europejskich, jak Francja czy Włochy. We Francji jeszcze do początku lat dziewięćdziesiątych używano złośliwego terminu „handlarze wpływu” dla określenia lobbystów. Jednakże należy wiedzieć, że rolą lobbingu jest informowanie określonych grup.

Lobbyści mogą wstrzymać niedopracowaną czy nieprzemyślaną w skutkach ustawę, a będąc rzecznikami środowisk np. gospodarczych stają się niejako rzecznikami całego społeczeństwa i przyczyniają się do tworzenia tzw. dobra społecznego. Niestety, w wypadku niektórych działań lobbingowych można mieć do czynienia z „materialnym wsparciem” polityków i decydentów w celu podjęcia odpowiedniej decyzji, za czym idą odpowiednie gratyfikacje. Przykładowo, dawanie politykom przez koncerny samochodowe na rok samochodów do tzw. testowania czy finansowanie wyjazdów do światowych kurortów, określanych jako „robocza wizyta w zaprzyjaźnionym kraju” lub „szkolenie zawodowe”, to najpopularniejsze w Polsce wyrazy podziękowania oferowane przez zainteresowane firmy, za pośrednictwem niektórych lobbystów, za przeforsowanie korzystnej dla firmy ustawy. Doskonale to wiadać, jak wiele zależy od etycznej postawy zarówno lobbysty, jak i lobbowanej osoby. W konsekwencji w polskich mediach coraz częściej mówi się o tzw. czarnym

² *Interesy pod ochroną posła*, „Rzeczpospolita” z 16 października 2003 r.

³ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer: „*Sztuka lobbyingu w Polsce*”, USAID-GEMINI, Small Business Project, Warszawa 1995.

public relations, co odnosi się także do lobbingu. Oznacza to karykaturalną formę działalności lobbingsowej, wykorzystującą techniki manipulacji i zwykłego przekupstwa zamiast merytorycznej perswazji⁴. W takim wypadku złudne wydaje się przekonanie o poprawie sytuacji wtedy, kiedy istniałyby szczegółowe regulacje prawne działań lobbingsowych.

Bezrefleksyjne kojarzenie słowa „lobby” z nielegalnymi, bądź jedynie paralegalnymi zabiegami perswazyjnymi, dokonywanymi przez różne grupy interesu w sferze decyzji politycznych powoduje pejoratywne znaczenie tego terminu (np. w języku niemieckim lobby traktuje się jako pojęcie o negatywnym zabarwieniu – *mit negativer Färbung*). W Polsce czasownika „lobbować” coraz częściej używa się w miejsce charakterystycznego dla minionej epoki „załatwić”. Lobbować zaczyna wtedy znaczyć tyle, co załatwiać coś komuś w sytuacji, gdy w zwyczajny, prawem i obyczajem przewidziany sposób ten ktoś nie może poradzić sobie sam. Przeważa stereotypowe znaczenie słowa lobby, w efekcie czego powstaje pojęciowy zamęt.

Termin „lobby” sięga siedemnastowiecznej Anglii, kiedy zainteresowane osoby spotykały się z wybranymi posłami w zakamarkach korytarzy (czyli lobby) budynku parlamentu. W XIX wieku w parlamencie stanu Nowy Jork w Albany na określenie osoby podejmującej próby kształtowania decyzji władzy ustawodawczej używano terminu *lobby agent*. Osoba taka czatowała na parlamentarzystów, wyczekując w przedsionkach, westybulach i kuluarach parlamentu, zwanych właśnie lobby. Najczęściej jednak lobby i lobbying odnoszone są do obu izb amerykańskiego Kongresu. Lobby oznacza tam grupę wyspecjalizowanych osób, które zawodowo trudnią się świadczeniem usług o charakterze politycznym, np. pośredniczą w nawiązywaniu kontaktów między zainteresowanymi grupami interesu a kongresmanami. Dzięki tym kontaktom i wpływom wywieranym na członków obu Izb staje się możliwe uzyskanie od Kongresu lub jego komisji oczekiwanych decyzji. W celu niedopuszczenia w ramach lobbingu do działań korupcyjnych, w 1946 r. uchwalona została ustawa, wymagająca zarejestrowania się członka lobby w jednej z dwu izb Kongresu oraz przedstawiania informacji o wpływach i wydatkach związanych z lobbingsiem⁵.

Generalnie można wyróżnić cztery znaczenia, w jakich używa się w Polsce terminu lobby⁶:

– ściśle – tak nazywana jest każda grupa pozaparlamentarna wywierająca we własnym interesie wpływ na działalność ciał ustawodawczych;

⁴ E. Hope: Wykorzystano *Etyczne aspekty public relations*, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, 2003.

⁵ R. Smolski, M. Smolski, E. Stadtmüller: „Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska”, Wydawnictwo Europa, 1999.

⁶ Wykorzystano tekst R. Grupińskiego „*Lobby – nazwa grobem kwestii*”, miesięcznik „*Decydent*”, zob. strona internetowa <www.decydent.pl>.

- szersze – chodzi o grupę, która dla realizacji swych celów wywiera wpływ na dowolne organy władzy państwowej;
- potoczne – tak określa się każdą wpływową grupę w danym środowisku, warstwie społecznej, przedsiębiorstwie, instytucji;
- pejoratywne – lobbować, to tyle co załatwić komukolwiek co się da.

Według definicji encyklopedycznej, lobbing to „działająca w parlamencie zorganizowana społecznie grupa nacisku, reprezentująca wspólne interesy i podejmująca próby uzyskiwania przychylnych decyzji dla preferowanych przez siebie wartości przez nacisk pozaparlamentarny (środkami ekonomicznymi, politycznymi, kształtowaniem opinii społecznej) wywierany na organy władzy politycznej; grupy nacisku działające poza systemem władzy i niedążące do jej zdobycia; grupy nacisku stanowiące bardzo ważną część struktury politycznej współczesnych państw.”

W demokracjach zachodnich problematyka lobbingu jest traktowana jako niezwykle ważny i niezbędny element tworzenia polityki gospodarczej i społecznej. Lobbing stanowi tam płaszczyznę uczestnictwa obywateli w formułowaniu polityki rządu i obrony swoich interesów. W krajach Unii Europejskiej nie ma ustawowej regulacji lobbingu, natomiast istnieje ona w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Bez względu na prawną regulację działalności lobbingowej lub jej brak podkreśla się ogromne znaczenie przyjętych w systemie politycznym standardów postępowania. Dotyczy to procesu decyzyjnego, kontaktów polityków i urzędników ze światem biznesu czy dostępu obywateli do informacji.

Literatura przedmiotu rozróżnia lobbing bezpośredni (bezpośrednie wywieranie wpływu na decydentów) i pośredni (działalność profesjonalnych, komercyjnych firm lobbingowych, występujących w roli pośrednika). Lobbing oznacza wyspecjalizowane wpływanie na proces legislacyjny, związane z „zewnętrznym” kształtowaniem procesu ustawodawczego; przekonywanie władzy ustawodawczej i wykonawczej do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych. Często nazywany jest promocją idei i spraw, marketingiem idei. Lobbing niesie określone korzyści społeczne i gospodarcze – wpływ na decyzje polityczne i administracyjne, zamówienia publiczne, koncesje, dotacje i subsydia ze środków budżetowych, korzystne zmiany prawne, ochronę celną, korzyści podatkowe (np. ulgi i zwolnienia). Korzyści z lobbingu dla władzy publicznej to sposób zasięgania opinii w wielu sprawach i informacja zwrotna o potrzebach i oczekiwaniach szeroko rozumianego społeczeństwa. W tym kontekście można również definiować lobbing jako „nieoficjalną wymianę informacji z władzami”, co pozwala uwzględnić jego aspekt społeczny. Władzą są organy, instytucje i osoby kompetentne do podejmowania decyzji – formalnych i nieformalnych – mające wpływ na społeczeństwo: politycy, parlamentarzyści, ministrowie, radni, urzędnicy.

Lobbing w praktyce

W wielu krajach nie ma żadnych przepisów regulujących działalność lobbingową. Uważa się jednak, że ta dziedzina powinna podlegać pewnym regulacjom, ale niezbyt szczegółowym i restrykcyjnym. Dotyczy to np. czasowego ograniczania zatrudnienia w sektorze prywatnym byłych pracowników, którzy zajmowali wyższe stanowiska w administracji publicznej. „Lobbing wynika z samej natury rządu i parlamentu i tak długo będzie zapotrzebowanie na lobbystów, jak długo instytucje te nie zaczną pracować przy otwartej kurtynie”⁷. Czytając prasę, oglądając telewizję i słuchając radia można dojść do wniosku, że działania rządu mają charakter czysto polityczny. Dziennikarze mają bowiem na ogół dostęp jedynie do osób, które znajdują się „na froncie” systemu rządzenia – do posłów, ministrów, radnych, funkcjonariuszy partyjnych czy – na szczeblu europejskim – komisarzy unijnych. Proces podejmowania decyzji, który dla obserwatora z zewnątrz wydawać się może jedynie polityczny, jest jednak znacznie bardziej skomplikowany. To, co kryje cały system polityczny państwa, jest często niedostępne dla zewnętrznego obserwatora, a właśnie najczęściej przesądza o podejmowanych decyzjach.

Skomplikowany układ – system decyzyjny – jest przedmiotem oddziaływania lobbystów. System ten składa się z dwóch ważnych elementów. Po pierwsze, są urzędnicy państwowi – apolityczni doradcy (radcy) ministrów i dyrektorzy departamentów. Głównym zadaniem departamentów ministerstw i urzędów centralnych jest wprowadzanie w życie decyzji politycznych, w tym podejmowanych przez ministrów. Ministrowie pełnią funkcje stosunkowo krótko i nie są specjalistami w danej dziedzinie, korzystają więc z doradztwa urzędników. Rola tych ostatnich w procesie decyzyjnym jest znacznie większa niż mogłoby się wydawać. Wiele zasadniczych decyzji zapada na stosunkowo niskich szczeblach, a poparcie ministra ogranicza się najczęściej do złożenia podpisu. Wiedzą o tym lobbysci i dlatego jeśli nawet będą starać się uzyskać poparcie ministra, będą zabiegać również o względy urzędnika, który doradza ministrowi czy go przekonuje.

Drugim istotnym dla lobbingu elementem systemu decyzyjnego jest parlament, który instytucjonalnie znajduje się w centrum władzy. Jego prawdziwa funkcja i znaczenie jest w pewnym sensie konstytucyjną fikcją, gdyż rząd z dużą większością parlamentarną może przeforsować każdą ustawę. Wówczas rola parlamentu ogranicza się tylko do głosowania, w tym do odrzucenia zgłoszonych przez opozycję poprawek. Pomimo to, parlamentarzyści są w centrum zainteresowania lobbystów. Jako politycy wiedzą bowiem, jak przyciągać uwagę mediów i dlatego mogą być świetnie wykorzystani, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy lokalne. Pracując w komisjach mogą bezpośrednio wpływać na kształt projektowanych ustaw. Parlamentarzyści także

⁷ Ch. Miller: *Politico's Guide to Political Lobbying*, Politico's, London 2000.

często są ministrami, stąd działania lobbingowe adresowane do nich na etapie uchwalania przepisów są jednocześnie lobbowaniem ich wykonawców⁸.

Sukces lobbysty zależy w dużej mierze od właściwej organizacyjno-technicznej strony podejmowanych działań. Dlatego też skuteczny lobbysta powinien nie tylko wiedzieć, jak skonstruowany jest system władzy państwowej i jak przebiega proces podejmowania decyzji, ale także znać mechanizmy jego działania. Przed rozpoczęciem działań lobbysta szuka więc odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań: Kto w praktyce będzie podejmował decyzję? Kto lub co może mieć na nią wpływ? Kto i z jakich pozycji będzie prowadził lobbing? Kim są sprzymierzeńcy i ewentualni przeciwnicy? Czy sprawą mogą zainteresować się media? Czy propozycja będzie wymagała poniesienia kosztów? Lobbysta musi dobrze rozpoznać grunt, na jakim przychodzi mu działać, znać argumenty przeciwników i przygotować kontrargumenty. Poza wiedzą na temat procesu decyzyjnego musi pamiętać, że ministrowie słuchają nie tylko posłów swojego ugrupowania, doradców i urzędników, ale także przyjaciół i rodziny. Prowadząc działania lobbingowe musi znać organizację pracy osób, na które zamierza wywierać wpływ. Przykładowo wykluczone są spotkania z decydentami podczas weekendów czy obrad parlamentu. Do każdej osoby, której poparcia szuka, musi wysłać osobisty list, bowiem wszelkie okólniki trafiają na ogół do kosza. Często znacznie skuteczniejsze niż głośna akcja, nawet dostrzeżona przez media, są negocjacje. Rząd i poszczególni ministrowie są znacznie bardziej wrażliwi na konkretne argumenty, niż petycje, nawet podpisane przez tysiące ludzi. Podstawowa zasada dotyczy jednak właściwego etapu podjęcia działań lobbingowych – należy je podejmować na wstępnym etapie, bo „maszynka legislacyjna, choć działa powoli, to raz rozpędzona jest trudna do zahamowania”⁹.

Profesjonalny lobbysta dba o dobre stosunki i warunki współpracy ze środkami masowego przekazu. Media mają ogromną władzę. Ich głos dociera wszędzie – począwszy od lokalnych społeczności, a skończywszy na parlamencie, są one na ogół postrzegane jako obiektywne źródło informacji. Wykorzystywanym, skutecznym sposobem współpracy ze środkami masowego przekazu jest nawiązanie stałych kontaktów i oferowanie swojej wiedzy, co oznacza występowanie lobbysty w roli informatora mediów.

Skuteczną metodą lobbingu jest tzw. *grassroots lobbying*, czyli docieranie do opinii publicznej i mobilizowanie zwolenników z „najniższego poziomu”, tj. jak największej liczby uczestników¹⁰. Istotą kampanii lobbingowych opierających się na „najniższym poziomie” jest bezpośrednie zwracanie się do adresata z prośbą o pod-

⁸ J.w.

⁹ Miesięcznik „Decydent” nr 10/2003.

¹⁰ Wykorzystano: M. Molęda-Zdziech: *Grassroots lobbying, czyli poparcie „na najniższym poziomie”*, miesięcznik „Decydent”, zob. strona internetowa <www.decudent.pl>; J. Zorack: *The Lobbying Handbook*, Washington, DC, 1990.

jęcie działań. Ta forma lobbingu włącza do swoich działań obywateli, którzy bezpośrednio odczuwają skutki decyzji władz, podjętych w wyniku przyjętego ustawodawstwa. Kolejnym krokiem jest wyrażenie poparcia w zorganizowanej formie. Zazwyczaj sięga się po takie techniki, jak inspirowanie artykułów w prasie, udział w programach radiowych i telewizyjnych, petycje, masowe kampanie wysyłania listów (do decydentów, autorytetów, liderów politycznych i społecznych), organizowanie marszów, manifestacji, demonstracji czy bojkot (towarów, usług, firm). Skuteczność działań lobbingowych w ramach *grassroots lobbying* zależy od wielu czynników: wybrania optymalnego czasu przeprowadzenia kampanii – *grassroots lobbying* nie może być ostatnią deską ratunku; znajomości adresatów, do których adresowana jest akcja; skali kampanii – im większa, tym skuteczniejsza, ale wymaga to uproszczenia zadań potencjalnych zwolenników (np. dostarczanie wzorów pism, zaadresowanych kopert, list adresowych); wykorzystywanych materiałów – ich precyzji, rzetelności, wiarygodności.

Organizatorzy kampanii lobbingowych bardzo często stosują metodę bojkotu. Bojkot oznacza „zerwanie wszelkich stosunków jako forma walki politycznej, gospodarczej lub towarzyskiej z jakąś jednostką lub organizacją”. Termin „bojkot” powstał około 1880 r. i pochodzi od nazwiska brytyjskiego kapitana Charlesa Cunnighama Boycotta, zniechęconego powszechnie zarządcy dóbr ziemskich w Irlandii. Na skutek stosowanego przez niego ucisku, dzierżawcy odmówili utrzymywania jakichkolwiek kontaktów – zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i towarzyskiej – z nim i jego rodziną. Prawdziwa kariera tego terminu przypada na okres, w którym wykształciła się kapitalistyczna organizacja rynku. W systemie gospodarczym opartym na masowej konsumpcji dóbr i usług, bojkot – jako metoda walki o społeczne interesy – jest bronią szczególnie efektywną. Siła bojkotu tkwi bowiem nie tylko w sankcji moralnej, ale i w konkretnych akcjach, restrykcjach gospodarczych. Bojkot ekonomiczny przybiera różne formy. Jako gest odmowy pracy nazywany jest strajkiem. Używany przez pracodawców przeciwko pracownikom powszechnie znany jest jako „czarna lista”. W skali międzynarodowej stosowany jest jako broń w walce politycznej, w formie zawieszania stosunków dyplomatycznych, gospodarczych i kulturalnych z jakimś państwem.

Pewnej tradycji dopracował się już w krajach Europy Zachodniej lobbing konsumencki, często sięgający do metody bojkotu. Do mobilizacji zwolenników wykorzystuje się różnorodne autorytety – tzw. liderów opinii. Przedstawiciele Amnesty International – organizacji walczącej o respektowanie praw człowieka – apelują np. o niekupowanie chińskich produktów wytwarzanych w obozach pracy przymusowej. Na podstawie raportów ośrodka badającego warunki pracy w Azji – Asia Monitor Resource Centre – działacze organizacji praw człowieka wezwali do bojkotu firm Nike, Adidas, Reebok, ponieważ stwierdzono rażące naruszanie warunków pracy w zakładach produkujących dla tych firm. Przykładowo, w chińskiej pro-

wincji Guandong wyroby tych firm produkowane były przez kobiety pracujące w ciemnych pomieszczeniach po 14 godzin na dobę. Sportowcy reklamujący te wyroby otrzymywali wiele listów protestacyjnych, co spowodowało ich rezygnację z reklamowania czy promowania produktów. Obrońcy środowiska naturalnego – skupieni w organizacjach ekologicznych Greenpeace, czy Earth First! – nawoływali do bojkotu produktów koncernu paliwowego Shell, gdy ten próbował zatopić platformę wiertniczą na Morzu Północnym. Podobne restrykcje spotkały firmę Total, kiedy zdecydowała się na budowę rurociągu w Birmie, co oznaczało współpracę z dyktatorskim reżimem.

Podsumowując, lobbing jest złożonym i wyspecjalizowanym procesem znalezienia najlepszego sposobu na osiągnięcie pożądanego celu. Techniki stosowane w działaniach lobbingowych opierają się na następujących dziesięciu głównych zasadach lobbingu¹¹:

1. Nigdy nie zapominaj o głównym przesłaniu.
2. Musisz stworzyć rozbudowaną sieć swoich zwolenników.
3. Musisz zawsze być wiarygodny, uczciwy i konsekwentny.
4. Możesz wybrać bitwy, w których chcesz uczestniczyć, lecz musisz postawić sobie realne cele.
5. Musisz uzyskać dokładne i aktualne informacje na temat stanowiska twoich przeciwników oraz postępu w działaniach podjętych w celu realizacji danego zadania.
6. Musisz zawsze pamiętać, że osoba przekazująca informację jest tak samo ważna jak jej treść.
7. Musisz być przygotowany lepiej od twojego przeciwnika.
8. Musisz wkroczyć do akcji na jak najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego.
9. Nie możesz pozostawiać politykom pola do manewru. Dlatego dokładnie i precyzyjnie formułuj swoje prośby.
10. Nie możesz zawsze być tylko biorcą. Znajdź sposób na oddanie przysługi popierającemu cię politykowi.

Poznanie tych zasad pozwala zrozumieć istotę lobbingu jako profesjonalne, ale również etyczne i jawne działania służące państwu i społeczeństwu. Profesjonalny lobbysta musi pamiętać, że reprezentując członków swojej społeczności przyczynia się do tworzenia korzystnego dla niej klimatu. Prowadząc działalność lobbingową, musi być świadomy znaczenia swojej kluczowej roli w procesie tworzenia przepisów prawnych i polityki społecznej i gospodarczej. Dlatego poruszając się w granicach prawa i nie naruszając przyjętych norm i zasad, na pierwszym miejscu stawia swoją reputację, uczciwość i wiarygodność.

¹¹ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, op.cit.

Ustawodawstwo unijne a grupy interesu

Złożoność Unii Europejskiej i zmiany, jakie w niej zachodzą, wywołują dynamicznie rozwijający się lobbing. Opinie partnerów społecznych (głównie organizacji pozarządowych) są w Unii Europejskiej skutecznym środkiem wpływania na podjętą decyzję prawną – dyrektywę, rozporządzenie, decyzję, zalecenie i opinię¹². Dzięki rozbudowanej sieci wpływów możliwe to już jest na poziomie inicjowania prac legislacyjnych. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie wymagać włączenia się różnych środowisk (biznesowych, rolniczych, ekologicznych) w unijny proces ustawodawczo-decyzyjny. Obok stałego monitorowania procesu legislacyjnego, wiedza o metodach podejmowania decyzji i skomplikowanych układach struktury biurokracji unijnej pozwoli skutecznie oddziaływać na odpowiednie osoby w celu wpływania na podejmowane decyzje.

W przeszłości integracja krajów członkowskich z Wspólnotą odbywała się drogą polityczną, przez krajową i międzyrządową koordynację. Obecnie następuje za pomocą różnorodnych dróg – oficjalnych lub nieoficjalnych, bezpośrednich i pośrednich, krajowych i zagranicznych, społecznych i prywatnych. Starania o wpływ na proces decyzyjny rozpoczynają się na niższym szczeblu: w zorganizowanych, ukierunkowanych na osiągnięcie celu pozarządowych grupach, bez względu na ich status i orientację. Organizacje społeczne lub gospodarcze, które aspirują do miana najbardziej profesjonalnych i skutecznych, wiele inwestują w prace związane z lobbingiem. Potrzeba lobbowania w europejskiej polityce jest taka sama jak gdziekolwiek indziej – są to potencjalne korzyści polityczno-ekonomiczne: legislacja, fundusze, dotacje, przetargi, udział w rynku itp. Najważniejsza jest legislacja, ponieważ prawo europejskie ma pierwszeństwo przed prawem krajów członkowskich i jeśli nie ma żadnych klauzul, to obowiązuje w całej Unii Europejskiej. Za pomocą legislacji europejskiej narodowe grupy interesu mogą osiągać korzyści (np. zyski), będące efektem wpływu ustawodawstwa europejskiego na harmonizację, standaryzację czy dostęp do nowych rynków zbytu na ich towary i usługi. Głównymi korzyściami są jednak fundusze europejskie (głównie fundusze strukturalne i Fundusz Spójności), a także programy finansowe Organizacji Narodów Zjednoczonych, środki pochodzące z Europejskiego Banku Rozbudowy i Rozwoju, Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, uruchamiane na podstawie rządowych umów. Przykładem może być brytyjski program Know-How Fund, programy francuskiej

¹² Dyrektywy są wiążące dla tych państw członkowskich, do których są skierowane. Państwa mogą wybrać środki (metody i formy) do zrealizowania celu wyznaczonego w dyrektywie. Rozporządzenia są wiążące w całości i stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Decyzje mogą być skierowane do rządu, przedsiębiorstwa bądź osoby. Są wiążące dla tych, do których są kierowane. Zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego – wskazują zamierzone działania, które mają wdrożyć, usprawnić funkcjonowanie polityk unijnych.

fundacji France-Pologne czy programy i fundusze pochodzące z innych źródeł – z agend rządowych i organizacji pozarządowych. Inną znaczącą korzyścią są europejskie kontrakty przetargowe, szczególnie w sektorze pomocy rozwojowej. Polskie firmy już od dawna mogą brać udział w przetargach ogłaszanych przez Komisję Europejską. Niestety, obecnie jedyną pozarządową, stałą grupą lobbingową działającą w instytucjach europejskich, jest grupa Friends of Poland – Amici Poloniae, utworzona na skutek wprowadzenia do Polski stanu wojennego. Poza nią przy strukturach Unii Europejskiej nie działa ani jedna profesjonalna polska organizacja lobbingowa. Przy Parlamencie Europejskim jest akredytowanych 4657 organizacji lobbingowych z całego świata¹³.

Złożone struktury i procedury europejskich kół decyzyjnych wymagają profesjonalizmu ze strony lobbystów i determinują potrzebę ich specjalizacji. Profesjonalista nie zajmuje się wszystkim, lecz działa selektywnie – szuka takich spraw, co do których ma wystarczającą siłę lobbingową, niepozwalającą na poniesienie strat, a przynoszących pozytywne rezultaty. Potrzeba profesjonalizmu i specjalizacji powoduje rosnącą krytykę lobbingu w wielu krajach członkowskich, płynącą głównie z organizacji o słabym zapleczu i doświadczeniu lobbingowym, takich jak małe przedsiębiorstwa, związki zawodowe czy organizacje konsumenckie.

Najczęściej wymieniane problemy lobbingu w Unii Europejskiej to:

1. „Zatłoczenie” – spowodowane rosnącą skalą działalności lobbingowej i dużą liczbą lobbystów; powoduje, że przed indywidualnymi lobbystami zamykane są drzwi, a następuje kolektywizacja grup nacisku.

2. Zmniejszająca się efektywność lobbingu – wynikająca z zatłoczenia nawet w wypadku grup lobbingowych o ugruntowanej pozycji.

3. Nieodpowiedni lobbing – odnosi się głównie do „niedzielnych” lobbystów, którzy dostarczają urzędnikom i deputowanym Parlamentu Europejskiego nierzetelnych informacji (źle ukierunkowanych, źle udokumentowanych i jednostronnych); jest efektem braku profesjonalizmu i specjalizacji.

4. Nierównowaga – ocenia się, że terazniejszy lobbing Unii Europejskiej jest zbyt oddalony od socjalnej równowagi. Lobbing przemysłowy jest najbardziej aktywny, a na przykład organizacje działające w obszarze pomocy społecznej są prawie niewidoczne w działalności lobbingowej.

5. Dominacja – uważa się, że lobbing jest mocno nadreprezentowany w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej i działa nań dominująco. Uwagi takie często pochodzą od tych, którzy nie umieją skutecznie lobbować, a tym samym przegrywają. Zamiast krytyki, mogliby umocnić swoją pozycję przez zmobilizowanie tzw. kontrlobbingu.

¹³ Zob. <www.europarl.eu.int>.

6. Brak przejrzystości – duże korzyści do osiągnięcia powodują, że niektórzy lobbysci używają technik „czarnego lobbingu”, co jest synonimem korupcji. Uważa się, że może temu sprzyjać brak regulacji prawnych lobbingu w Unii Europejskiej.

7. Nadużycia i nieetyczne zachowania – są zarówno przyczyną, jak i skutkiem braku przejrzystości.

8. Tzw. „kwestia narodowa” – prywatny lobbing załamuje akcje krajowej koordynacji. Dotyczy to inicjatyw oddolnych, niezależnych od rządu krajowego i sprzeczności celów do osiągnięcia na forum europejskim pomiędzy prywatną firmą (czy organizacją pozarządową) a rządem.

Lobbing zachodzi na wszystkich szczeblach struktur Unii Europejskiej. Działania osób i grup zaangażowanych w lobbing w Brukseli wskazują na kluczową rolę Komisji, która bezpośrednio oddziałuje na rządy państw członkowskich Unii Europejskiej. Komisja pełni rolę centrum dla wielkiego lobbingu i porównywana jest do amerykańskiego Kapitolu, który uważany jest za centrum najintensywniejszej działalności lobbingowej. Urzędnicy pracujący dla Komisji są zaangażowani w prace związane z formułowaniem, kierowaniem i wprowadzaniem polityki wspólnotowej. Powoduje to, że większość lobbystów w Brukseli kieruje swe kroki przede wszystkim w stronę Komisji, jako najbardziej znaczącej instytucji europejskiej. Już w momencie rozpoczęcia procesu legislacyjnego, urzędnicy Komisji są odpowiedzialni za projekty propozycji, które są przedstawiane grupom interesu i rządów w państwach członkowskich. Poza Komisją, Parlament Europejski jest miejscem zintensyfikowanego lobbingu, głównie w dziedzinie ochrony środowiska, praw socjalnych i konsumenckich. Lobbing w Parlamencie Europejskim przybiera różnorodne formy – od briefingów w strasburskich hotelach po spotkania z członkami Parlamentu Europejskiego w ich biurach parlamentarnych. Organizowane przez Parlament Europejski konferencje prasowe, otwarte nie tylko dla dziennikarzy, są również forum działalności lobbingowej. Najskuteczniejszą formą lobbingu w Parlamencie Europejskim jest oddziaływanie bezpośrednio na deputowanego Parlamentu, który jest sprawozdawcą lub przewodniczącym Komitetu. Najczęściej odbywa się to przez korzystanie z pomocy wyspecjalizowanego konsultanta. Intensywny lobbing ma miejsce również w komitetach, które będąc „zinstytucjonalizowanymi grupami reprezentatywnych specjalistów”, są jednymi z bardziej wpływowych ciał w strukturze organizacji Unii Europejskiej. Obecnie wyspecjalizowanych komitetów jest prawie 1000, z czego 300 związanych jest z Komisją, a 150 to grupy robocze COREPER – Komitetu Stałych Przedstawicieli. Komitety poddawane są dużej krytyce, głównie z powodu małej przejrzystości ich pracy i małej dostępności do informacji¹⁴.

¹⁴ Wykorzystano: M. Radziwiński: *Lobbying w Unii Europejskiej. Wskazówki dla polskich organizacji*, UKiE, Warszawa 2000; J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Carnegie, 1997; R.H. Pedler, M.P.C.M. Van Schelenden: *Lobbying the European Union*, Dartmouth, 1994;

Lobbing w Polsce

W Polsce lobbing jest nową, ale bardzo dynamicznie rozwijającą się formą działalności, tak jak nowe jest zjawisko organizowania się w grupy interesu. Niektórzy twierdzą, że Polska, podobnie jak inne młode demokracje, jest rajem dla nieetycznych lobbystów, głównie ze względu na słabość instytucji państwowych i brak regulacji prawnych dotyczących tej problematyki. Są również inne uwarunkowania, tkwiące w samym systemie – duże upartyjnienie i upolitycznienie gospodarki i administracji państwowej, rozproszona inicjatywa ustawodawcza, brak swobodnego dostępu do informacji o procesach decyzyjnych, organizacja prac komisji sejmowych i udział ekspertów w ich pracach. Czynniki te znacznie utrudniają rozwój cywilizowanych form lobbingu. W rezultacie grupy interesu, które powstały jeszcze w poprzednim ustroju (dawne branże przemysłowe, monopole, związki zawodowe itd.), nie mają dostatecznie silnej konkurencji w zetknięciu z nowymi grupami nacisku. Dominuje też raczej konfliktowy, a nie konkurencyjny, model stosunków pomiędzy grupami interesu, który również jest przyczyną ich słabości¹⁵.

Istotnym problemem działalności lobbingowej w Polsce jest postrzeganie przez społeczeństwo działań lobbingowych jako korupcjogennych i nieetycznych. Przyczyniają się do tego liczne afery korupcyjne, nagłaśniane przez media, po których zwykle następuje dyskusja o moralności w polityce czy o potrzebach wprowadzenia regulacji systemowych. Negatywne społeczne postrzeganie zjawiska lobbingu powoduje, że politycy i decydenci boją się rozmawiać z lobbystami, a firmy lobbingowe, działając najczęściej pod szyldem agencji *public relations*, nie chcą udostępnić materiałów na temat swojej działalności. Z powyższych względów rodzimy lobbing wygląda inaczej niż w Stanach Zjednoczonych. Można założyć, że żaden z obecnie działających „przy ciałach decyzyjno-ustawodawczych” lobbystów nie przyzna się do odgrywania takiej roli. Ponadto trudno byłoby znaleźć lobbystę skłonnego do pracy na potrzeby organizacji pozarządowych. Dla przejrzystości lobbingu brakuje zarówno dobrej tradycji, jak i prawa zapewniającego łatwy dostęp do informacji.

Kolejnym utrudnieniem jest słabe zorganizowanie sektora pozarządowego w sytuacjach wymagających prezentowania jednolitego stanowiska wobec decydentów politycznych czy to na szczeblu krajowym, czy regionalnym lub lokalnym. Brakuje także profesjonalnych ośrodków wyspecjalizowanych w nauczaniu sztuki lobbingu, chociaż jest wiele organizacji mających pewne doświadczenia w tej dziedzinie. Pro-

M.P.C.M Van Schelenden: *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth, 1994; *Francuskie doświadczenia w zakresie lobbingu przy instytucjach wspólnotowych*, materiały z seminarium, Instytut Europejski, Łódź 24-25 września 1998 r.

¹⁵ S. Wilkos: *Lobbing – reprezentacja, nie korupcja*, konferencja “Polskie doświadczenia w budowaniu podstaw demokratycznego parlamentaryzmu”, Sejm RP Warszawa, czerwiec 2001 r.

wadzenie lobbingu jest więc niewątpliwie trudne, co nie oznacza, że bezskuteczne. Krajowa literatura podaje kilka wskazówek, które pozwolą uczynić lobbing możliwie najlepszym. Pierwszy etap to pozyskanie lobbysty. W Polsce ludzie – zwłaszcza spoza biznesu – często nie myślą w kategoriach potrzeb, lecz przekonań, a przejście od przekonań i wyobrażeń do jasnej odpowiedzi na pytanie: „kim jesteśmy i o co nam chodzi?” wymaga istotnego trudu. Zadaniem lobbysty jest zatem pomoc w precyzyjnym określeniu kręgu zainteresowanych i celów do osiągnięcia. W polskich realiach bardzo ważne jest także odwołanie się do „sprawdzonych wzorów” z innych, bardziej rozwiniętych krajów. Drugi etap to sformułowanie problemu w języku podmiotu, na którego decyzji nam zależy. Lobbing, będący próbą „podmiany problemów”, czyli zastąpienia problemu, który „oni” chcieli rozwiązać, problemem, który „my” chcemy rozwiązać, rzadko jest skuteczny. Szanse skutecznego lobbingu zwiększa uzyskanie zbieżności problemów. Przykładowo: organizacje (społeczne, pozarządowe) są zainteresowane sprawiedliwym i stabilnym finansowaniem, a strona rządowa – uniknięciem marnotrawienia środków publicznych. Trzeba wówczas znaleźć taką definicję problemu, która obejmie oba podejścia. Trzeci etap to uczynienie problemu istotnym i publicznym, czyli sprawienie, by zainteresowały się nim media. Dla każdej władzy waga problemu zależy od dwóch czynników – jego rzeczywistego znaczenia społecznego oraz uwagi, jaką mu poświęcają ludzie, środki masowego przekazu itp. Życie dowodzi, że możliwe jest nadanie kwestii całkowicie marginalnej rangi sprawy pierwszoplanowej. I odwrotnie – ważne, ale nienagłośnione kwestie mogą nigdy nie osiągnąć rangi sprawy, którą ktokolwiek chciałby się zająć. W praktyce oznacza to, że lobbingu nie należy sprowadzać do eksperckich porad czy kontaktów w niewielkim gronie. Przekonanie decydentów wymaga szerokiej, zewnętrznej presji i perswazji.

Kolejny krok to zorganizowanie przez lobbystę kompetentnej, wspierającej go „grupy negocjacyjnej”. Grupa ta powinna być przygotowana merytorycznie przynajmniej równie dobrze, jak decydenci. Dobry lobbing polega na stopniowym zdobywaniu poparcia po drugiej stronie – dopuszcza więc osiągnięcie rezultatu częściowego, umie koncentrować się na sprawach zasadniczych, nie stosuje zasady „wszystko albo nic” (np. „Nicea albo śmierć”). Jest bardzo ważne, by umieć sumować cząstkowe poparcia, życzliwość, otwartość decydentów. W tym kontekście ważną umiejętnością jest znajdowanie osób kluczowych – takich członków ciał decyzyjnych, którzy jednocześnie są dość wpływowi, ale z drugiej strony mają czas i ochotę zająć się interesującym problemem. Dlatego błędem jest zarówno koncentrowanie się na najwyższych politykach (z reguły albo nie mają czasu, albo nie podejmują dyskusji merytorycznej, co później utrudnia im argumentowanie wobec oponentów swojego poparcia dla podnoszonej sprawy), jak i na samych tylko ekspertach (z reguły są mało wpływowi). Najlepsi partnerzy znajdują się na średnim poziomie decyzyjnym. Dopiero w sytuacji, gdy oni nie mogą pomóc, lobbysta zwraca się do najwyższych

decydentów. W takiej sytuacji ważna jest umiejętność wycucia odpowiedniej chwili – by nie zrobić tego za późno i nie stracić szansy. Trzeba więc dokładnie wiedzieć, jak wygląda proces decyzyjny danego ciała tworzącego prawo (Sejm, rady gminne, powiatowe, sejmiki wojewódzkie). Na lobbing należy patrzeć jako na proces społeczny, nie zaś jednorazową akcję. Przy takim ujęciu nawet porażka może być traktowana jako punkt wyjścia do przyszłego sukcesu – lobbysta zdobywa wiedzę o danej grupie decyzyjnej, definiuje swoich sprzymierzeńców i wreszcie poznaje swoje słabości i błędy¹⁶.

W Polsce przyjęto, iż konieczna jest prawna regulacja działalności lobbingowej, zamiast dążenia do systematycznego wprowadzania odpowiednich standardów w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Pojawiły się dwie koncepcje regulacji problematyki lobbingu¹⁷. Pierwsza oznaczała prace od szczegółu do ogółu. Druga – odwrotnie. Pierwsza zakładała rozpoczęcie prac od wprowadzenia głównie regulacji restrykcyjnych. Druga zakładała proces od implementacji ogólnych regulacji systemowych, czyli realizację zasady dostępu do informacji, przejrzystości procedur decyzyjnych, jawności działania administracji publicznej.

W polskiej sytuacji społeczno-prawnej, w postrzeganiu lobbingu jako synonimu korupcji, myślenie o rozpoczęciu regulacji działalności lobbingowej od rozwiązań negatywnych, czyli wprowadzenia rejestrów i ograniczeń, poddano ostrej krytyce. Zwolennicy rejestrowania lobbystów, czy interesów przez nich reprezentowanych, powoływali się na przykład Stanów Zjednoczonych, jako centrum światowego lobbingu. Nie dostrzegali jednak faktu, że regulacje amerykańskie, pomimo swej restrykcyjności i szczegółowości, są jedynie efektem długotrwałego procesu, u podstaw którego leży szereg systemowych regulacji, gwarantujących obywatelom jawność i przejrzystość procedur oraz swobodny dostęp do informacji. W Polsce zwolennicy tej koncepcji zaproponowali kalkę legislacyjną – przeniesienie do polskiego systemu prawnego przepisów bez uwzględnienia krajowych realiów, cech i regulacji systemowych. W Stanach Zjednoczonych rejestracja lobbystów i opracowanie definicji lobbysty (ustawa o lobbystach z 1946 r.) to jedynie następstwo pewnych regulacji systemowych, wprowadzonych dużo wcześniej. Sama Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. zapewnia obywatelom prawo do wywierania wpływu (czyli lobbingu) na urzędników rządowych. Obowiązek ujawniania informacji o procesie decyzyjnym nakładają na rząd przepisy Ustawy o swobodnym dostępie do informacji i Ustawy o jawności działań władz. Tego typu regulacje dały podstawę i stymulowały w Stanach Zjednoczonych proces kształtowania się społeczeń-

¹⁶ Wykorzystano: *Budowanie federacji organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000.

¹⁷ S. Wilkos: op.cit.

stwa obywatelskiego, łączenia się obywateli w grupy w celu prezentacji pewnych wspólnych interesów.

W procesie regulacji działalności lobbingowej w Polsce pozornie przeważała druga koncepcja i prace rozpoczęto od opracowywania i wdrażania ogólnych regulacji systemowych, mających gwarantować obywatelom jawność i przejrzystość procedur oraz swobodny dostęp do informacji. Jednakże regulacje te to tylko jedna ustawa – z 6 września 2001 r. – o dostępie do informacji publicznej¹⁸. Nieskuteczność przepisów tej ustawy w praktyce wyraża mała przydatność informacji zawartych w obligatoryjnych podmiotowych stronach internetowych Biura Informacji Publicznej. Zazwyczaj są to dane wzięte z aktów normujących działanie danego organu, treści z ogólnie dostępnych opracowań urzędu, z rocznego sprawozdania z jego działalności lub z książki telefonicznej¹⁹. Ponadto, z badań przeprowadzonych przez Centrum im. Adama Smitha wynika, że pomimo obowiązku udzielania informacji nałożonego wymienioną ustawą, prawo to jest praktycznie martwe – na 108 warszawskich urzędów, w 43% instytucji ankieterzy Centrum nie otrzymali odpowiedzi na żadne z 12 zadanych pytań na temat budżetu instytucji czy wysokości zarobków urzędników. Wyroki za łamanie ustawy wydawał już kilkakrotnie Naczelny Sąd Administracyjny²⁰. Można zatem poważnie powątpiewać, czy ustawa o dostępie do informacji publicznej umożliwi realizację zasady dostępu do informacji, przejrzystości procedur decyzyjnych i jawności oraz czy tym samym stanowi odpowiednie tło dla szczegółowej regulacji lobbingu.

Projekt ustawy o działalności lobbingowej, który przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów 8 października 2003 r., stanowi jednak *novum* w polskim systemie prawnym. W myśl jej uzasadnienia, bodźcem do uregulowania materii lobbingowej jest obserwowana praktyka wykonywania tego typu działalności, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek uregulowań prawnych określających dopuszczalne formy i metody lobbingu. Uważa się, że ustawa ta może stanowić kolejny krok w kierunku zwiększenia przejrzystości działania organów władzy publicznej i życia publicznego w ogóle.

Ustawa określa zasady wykonywania działalności lobbingowej, dopuszczalne formy oddziaływania na rozstrzygnięcia organów władzy publicznej, formy kontroli działalności lobbingowej, a także sankcje za wykonywanie tej działalności z naruszeniem przepisów ustawy. Zaproponowana w projekcie ustawy definicja działalności lobbingowej odnosi się do istoty lobbingu rozumianego jako wpływanie na procedury legislacyjne i decyzyjne – wywieranie wpływu na przedstawicieli władz ustawodawczych

¹⁸ DzU z 2001, nr 112, poz. 1198.

¹⁹ Dla przykładu odsyłam do strony internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli <www.nik.gov.pl>.

²⁰ *Prawo do informacji. Połowa urzędów łamie prawo*, „Gazeta Wyborcza” z 7 listopada 2003 r.

i wykonawczych w celu osiągnięcia określonych celów zgodnych z własnymi interesami. Według projektowanej ustawy, działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, realizowane w formach określonych w ustawie, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów pewnych grup społecznych lub zawodowych albo podmiotów indywidualnych, dotyczące stanowienia prawa; kształtowania polityki państwa na szczeblu centralnym i lokalnym; przyznawania przez organy władzy publicznej przywilejów (w formie np. koncesji, zezwoleń, licencji, ulg, umorzeń; gwarancji lub poręczeń, dotacji); zawierania umów, których stroną jest organ władzy publicznej.

Z definicji działalności lobbingowej wyłączono występowanie przed organami władzy publicznej w indywidualnych, własnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działanie w charakterze pełnomocnika strony, jak również działalność publiczną realizowaną przez statutowe organy partii politycznych. Działalność lobbingowa nie może być realizowana przed organami władzy publicznej sprawującymi wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa dzieli lobbystów na zawodowych oraz etatowych. Działalność lobbysty etatowego ma na celu promowanie lub obronę interesów własnych podmiotu lub interesów jego członków i jest ona wykonywana w ramach ustalonego, stałego zakresu obowiązków przez członków lub pracowników tego podmiotu. O działalności lobbysty zawodowego możemy mówić, gdy jest wykonywana w formie zajęcia zarobkowego, prowadzonego bądź na zasadach, określonych w przepisach o działalności gospodarczej, bądź też na ogólnych, kodeksowych zasadach właściwych dla stosunków obligacyjnych.

Przepisy ustawy wprowadzają wyłączenie odnoszące się do dyplomatów działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również przedstawicieli organizacji międzynarodowych występujących w charakterze ekspertów wobec organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Uznano bowiem, że w wypadku tych grup podmiotów działalność lobbingowa rozumiana jako działanie na rzecz własnego kraju albo wykonywana w formie doradztwa – wpisana jest odpowiednio w istotę funkcji członka misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego albo eksperta organów władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Spod rygorów ustawy wyłączono również organizacje pozarządowe, które – na zasadach określonych w będącym obecnie na etapie prac parlamentarnych projekcie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – uzyskują status organizacji pożytku publicznego. W tym wypadku chodzi o wyeliminowanie obawy, iż proponowana regulacja działalności lobbingowej mogłaby ograniczyć rozwój i aktywność tych form działalności społeczeństwa obywatelskiego, które są podejmowane z korzyścią dla ogółu. Projekt ustawy przyjmuje założenie, że lobbing – jako zjawisko społeczne – istnieje w życiu publicznym i wszelkie próby wyeliminowania go np. przez ustanowienie zakazu tego typu działalności – nie będą skuteczne. Uznano, że lobbing jest zjawiskiem pozytywnym,

stanowiącym instrument artykułowania postulatów wobec organów władzy publicznej, umożliwiającym jednocześnie zainicjowanie debaty publicznej na określony temat. Ustawa nie narusza gwarantowanego konstytucyjnie (art. 63 Konstytucji RP) prawa obywateli do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej. W sprawach, które kwalifikowałyby się jako petycje, wnioski i skargi, i realizowane byłyby w trybie przewidzianym do ich rozpatrzenia, projektowana ustawa nie będzie miała po prostu zastosowania. Ustawa zapewnia również, że grupy społeczne lub zawodowe mniej lub bardziej zorganizowane, które jednocześnie mają przyznane w odrębnych ustawach prawo do współuczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa – będą mogły korzystać z przyznanych im w tych ustawach uprawnień, bez ograniczeń wynikających z projektowanej ustawy. Jeżeli jednak będą podejmowały działalność wykraczającą poza wynikające z tych ustaw uprawnienia – należy przyjąć, że rygory ustawy o działalności lobbingowej będą ich dotyczyły²¹.

Negatywnym zjawiskiem w życiu publicznym jest lobbing skryty, odbywający się w zaciszu gabinetów, kojarzony – a często mający związek – z korupcją. Problem lobbingu (jego „ucywilizowanie”) polega również na wytyczeniu jego granic – jakie są dopuszczalne formy lobbingu, jego zakres i techniki. Oznacza to poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, gdzie kończy się lobbing, a gdzie zaczyna się korupcja. Granice lobbingu powinny określać przyjęte i stosowane w społeczeństwie standardy etyczne lub regulacje prawne. Dlatego też przepisy projektowanej ustawy określają dopuszczalne formy działalności lobbingowej oraz ustanawiają mechanizmy mające zapewniać jawność (a co za tym idzie – kontrolę działalności lobbingowej). Głównymi instrumentami zapewnienia jawności wykonywania lobbingu mają być rejestr podmiotów wykonujących działalność lobbingową oraz obowiązki informacyjne administracji publicznej. W celu zapewnienia jawności wykonywania lobbingu przyjęto, że dostęp do rejestru lobbystów nie będzie obwarowany jakimkolwiek opłatami. Natomiast podstawowy obowiązek nakładany na szeroko rozumianą sferę administracji publicznej, to odnotowywanie wszelkich kontaktów, które lobbysci podejmują z osobą prowadzącą sprawę będącą w ich zainteresowaniu. Sytuacje takie będą następnie ujawniane w Biuletynie Informacji Publicznej. Przyjęty mechanizm ma gwarantować jawność wykonywania lobbingu, oczywiście przy założeniu etycznego postępowania urzędników. Projekt proponuje również obowiązek informowania przełożonych o próbach lobbowania podejmowanych bezpośrednio wobec nich. Niedopełnienie obowiązku poinformowania przełożonego o lobbingu może bowiem rodzić podejrzenie korupcji²². Ponadto ustawa nakłada na kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowanie raz w roku informacji o działaniach lobbingowych podjętych w roku poprzednim w sprawach z ich

²¹ Uzasadnienie do ustawy.

²² Jw.

zakresu działania, która ma być publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Jedyną przewidzianą sankcją pieniężną za naruszenie przepisów ustawy jest możliwość nałożenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, kary pieniężnej w wysokości od 3000 zł do 25 000 zł na podmioty, które pomimo obowiązku rejestracji wykonują działalność mającą znamiona działalności lobbingowej bez dokonania wpisu do rejestru. Czy wysokość proponowanych sankcji nie jest zbyt mała biorąc pod uwagę możliwe korzyści płynące ze skutecznego lobbingu (np. kilkanaście milionów dolarów proponowane przez obecnie najbardziej znanego inkryminowanego „lobbystę” w Polsce)?

Przewidywanym skutkiem wprowadzenia ustawy ma być przede wszystkim zwiększenie jawności i przejrzystości życia publicznego i działalności organów władzy publicznej – przez wprowadzenie zinstytucjonalizowanych mechanizmów wpływania na procesy decyzyjne w administracji publicznej. Jednocześnie ustawa może być postrzegana jako kolejny instrument przeciwdziałania korupcji. Być może przyjęcie ustawy przyczyni się do zwiększenia jawności działalności lobbingowej, na pewno uczyni z Polski jeden z pierwszych krajów europejskich, który zdecydował się na prawną kontrolę lobbingu. Określenie ram prawnych wykonywania działalności lobbingowej może stać się swego rodzaju wzorcem dla państw, które – jak dotąd – nie zmierzyły się jeszcze z problematyką określenia zasad i form wykonywania lobbingu. Jednakże w krajach Unii Europejskiej stosuje się określone instrumenty, mające na celu kontrolę tego zjawiska. Przykładowo we Francji istnieje kodeks etyki lobbysty, a w Niemczech – rejestr lobbystów.

Zamiast wniosków

Polska znalazła się na 64. miejscu wśród 133 państw w rankingu Transparency International, dotyczącym postrzegania korupcji przez obywateli. Wyniki raportu pokazują, że w Polsce systematycznie z roku na rok korupcja wzrasta. W 1996 r., kiedy nasz kraj po raz pierwszy uwzględniono w rankingu, zdobyliśmy 5,57 pkt, w ubiegłym roku mieliśmy 4 pkt. Obecnie w 10-punktowej skali Polska uzyskała jedynie 3,6 pkt i znalazła się na jednym miejscu razem z Meksykiem. Polska zajmuje pod względem korupcji ostatnie miejsce wśród 25 państw przyszłej Unii Europejskiej w poszerzonym składzie. Wywołuje to zaniepokojenie i w Komisji Europejskiej, i wśród poszczególnych państw „piętnastki” – uważa się, że kroki zapowiadane przez rząd są propagandą, a nie konkretnym działaniem²³.

²³ *Polska kiepskim uczniem Europy*, „Le Figaro” z 8 października 2003 r., za: Informacyjna Agencja Radiowa, 9 października 2003 r.

Walkę z korupcją w życiu publicznym deklarują prawie wszyscy politycy, szczególnie w okresie przedwyborczym. Przedstawiciele liczących się partii przechwalają się jak skutecznie wyrzucają ze swoich szeregów podejrzanych (zwykle przez media) o korupcję działaczy, jak tworzą kodeksy etyki oraz weryfikują swoich członków. Przy braku przejrzystości na styku polityki i biznesu za korupcję odpowiedzialne są konkretne środowiska i ludzie. Politycy muszą zacząć traktować walkę z korupcją w sposób poważny, a nie propagandowy. Potrzeba woli i determinacji do wprowadzania systemowych rozwiązań w zakresie dostępu do informacji publicznej, finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Jednakże uchwalane prawo musi być dobre, czyli m.in. skuteczne.

Obok wspomnianej ustawy o dostępie do informacji publicznej, innym negatywnym przykładem jest ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych²⁴, dopuszczająca zasilanie kas partyjnych, które wymykają się spod kontroli²⁵. Zdaniem unijnych ekspertów, ustawa ta ułatwia korupcję dzięki możliwości tworzenia przez partie polityczne fundacji, sprzedaży cegiełek i innych „gadżetów”. Otwiera to zbyt szerokie pole do finansowania partii. Kolejny negatywny przykład to tzw. ustawa antykorupcyjna, tj. ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁶. Przepisy tej ustawy, dotyczące zasiadania w radach nadzorczych spółek prawa handlowego oraz posiadania akcji bądź udziałów w takich spółkach, są nagminnie łamane, a ich naruszenie nie powoduje w praktyce żadnych sankcji. Dotyczy to między innymi byłego ministra, który w mediach z wielkim oburzeniem wypowiada się o braku etyki w działaniach byłych szefów pewnych instytucji ubezpieczeniowych.

Podstawowe źródło korupcji tkwi w braku przejrzystości w działaniach administracji. Tam, gdzie nie ma jawności, rodzi się korupcja. Nie ma zdrowej organizacji państwowej oraz prawidłowego rozwoju bez zapewnienia przejrzystości życia publicznego, bez kontroli i stawiania wysokich poprzeczek moralnych i etycznych wobec tych, którzy pełnią służbę publiczną²⁷. Czy zatem kolejna ustawa i kolejne przepisy gwarantują skuteczną walkę z korupcją, czy może są dowodem na złudną wiarę, że regulacjami można sprawnie rozwiązywać problemy społeczne? Projektowana ustawa o działalności lobbingsowej może okazać się potrzebnym systemowym rozwiązaniem – narzędziem walki z korupcją. Jednakże ustawa ta musi być dobra – musi odpowiadać na potrzeby państwa i różnych środowisk oraz uwzględniać realia społeczno-gospodarcze. Przede wszystkim jej przepisy muszą być przestrzegane, a zwłaszcza dotyczące jawności i obowiązków informacyjnych. Tutaj jawi się ogrom-

²⁴ DzU z 2001, nr 79, nr 857, ze zm.

²⁵ *Jak Polska radzi sobie z korupcją?*, PAP, 23 września 2003 r.

²⁶ DzU z 1997, nr 106, poz. 679, ze zm.

²⁷ Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka. Materiały z konferencji, op. cit.

na rola ciał odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania przepisów, co zdecyduje o skuteczności tej ustawy w walce z korupcją.

Środowiska biznesowe i organizacje pozarządowe wyrażają obawę, że ustawa o działalności lobbingowej w proponowanym kształcie może przyczynić się do ograniczenia aktywności społecznej, zamiast ograniczać korupcję²⁸. Wskazuje się na „preregulowanie” w kwestii rejestru lobbystów i obowiązku informowania o każdym kontakcie z lobbystą, zdefiniowanym w przepisach tej ustawy. Według nich, każda grupa obywateli, każdy obywatel to potencjalny lobbysta. Obowiązek raportowania każdego kontaktu spowoduje unikanie takich kontaktów – dla wygody i „świętego spokoju” – lub ich niewykazywanie. Coraz częściej zadawane jest pytanie o konieczność regulacji lobbingu w ogóle, zwraca się uwagę na potrzebę głównie edukacji społecznej, która zaowocowałaby przestrzeganiem zasad etycznych na styku polityki i gospodarki.

Należy żywić nadzieję, że ustawa o działalności lobbingowej, dzięki wymaganiom jawności i przejrzystości, okaże się skutecznym narzędziem walki z korupcją. Jednak samo prawo to za mało – potrzebne są wysokie standardy etyczne na wszystkich szczeblach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Wątpliwe jest, aby same regulacje prawne zdołały to zapewnić. Obok odpowiednich ram prawnych, mających ograniczać korupcję, ogromna rola stoi przed samym społeczeństwem. W Polsce lobbing powinien stymulować rozwój społeczeństwa obywatelskiego, pobudzać do reprezentowania swoich interesów, do łączenia się w grupy interesów. Pozwoli to zmniejszyć przepaść, która wytworzyła się przez ostatnie dziesięciolecia między obywatelem a władzą. Korupcję widzimy tak wyraźnie dzięki mediom, które ją coraz skuteczniej tropią. Korupcję powstrzymamy, jeśli będziemy ją ujawniać. Jeśli nauczymy się wymuszać „czyste ręce” na politykach i samorządowcach, na policji i prokuraturze – energiczne działania, a na mediach – rzetelność i niezależność.

dr Krzysztof Zalega

²⁸ Echa Dnia, TVP 3, 8 października 2003 r.

Wiesław Jasiński

ZALETY NOWYCH PRZEPISÓW PRZECIW KORUPCJI

Wprowadzenie

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹ zawiera generalnie trzy kategorie zmian w stosunku do dotychczasowych przepisów penalizujących korupcję. Po pierwsze są to rozwiązania legislacyjne zmieniające kształt przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 k.k.), łapownictwa czynnego (art. 229 k.k.) oraz płatnej protekcji (art. 230 k.k.), nawiązujące do regulacji Kodeksu karnego z 1969 r. bądź mające całkowicie nowy charakter. Druga kategoria przepisów ustawy z 13 czerwca br. określa wprowadzone po raz pierwszy do polskiego prawa kategorie przestępstw korupcyjnych. Wreszcie trzeci rodzaj nowych rozwiązań skierowany jest bezpośrednio na eliminowanie tzw. solidarności sprawców łapownictwa, czyli podstawowego utrudnienia w zakresie postępowania dowodowego w sprawach korupcyjnych.

Nowela do Kodeksu karnego obowiązująca od 1 lipca 2003 r. ma stworzyć warunki do efektywniejszego ścigania łapownictwa. Nowe rozwiązania wprowadzone zostały w momencie ujawnienia kolejnej serii wypadków korupcji w sporcie, organach samorządowych i administracji państwowej. Wydaje się, że organy ścigania otrzymały kolejne skuteczne narzędzie zwalczania jednej z najgroźniejszych patologii społecznych.

Wszystkie kategorie zmian były dotychczas oceniane w różny sposób. W komentarzach pojawiały się przede wszystkim uwagi krytyczne² albo powątpiewanie w skuteczność nowych regulacji³. Prace komisji sejmowych i senackich nad projek-

¹ DzU nr 111, poz. 1061.

² Por. J. Skorupka: *Jeszcze nie przełom*, „Rzeczpospolita” nr 150 z 30 czerwca 2003 r.; W. Mąciór: *Plusy i minusy*, „Rzeczpospolita” z 4 sierpnia 2003 r.

³ Por. E. Wojtowicz, M. Kaczmarski: *Na lepsze czy na gorsze*, „Rzeczpospolita” nr 118 z 22 maja 2003 r.; J. Malec: *Sprzedajność nie znosi światła*, „Rzeczpospolita” nr 165 z 17 lipca 2003 r.

tem zmian ustawy – Kodeks karny zmierzały w sposób stanowczy do naprawienia wszelkich mankamentów wcześniejszych rozwiązań w obszarze walki z korupcją, optymalizacji ich represyjnego charakteru oraz wprowadzenia skutecznego instrumentarium dla organów ścigania⁴. Pozytywnie należy ocenić te prace także w kontekście dostosowania polskiego prawa w tej dziedzinie do standardów unijnych⁵. Nie ulega wątpliwości, że każda luka lub błąd w przepisach określających odpowiedzialność karną za korupcję powodować musi negatywne skutki w efektywności walki z tą patologią. Trzeba stwierdzić, że ustawodawca z dużą skrupulatnością podszedł do tej regulacji.

Zmiany w zakresie sprzedajności, przekupstwa i płatnej protekcji

Pierwszą kategorię zmian, związaną z eliminacją mankamentów dotyczących przepisów art. art. 228-230 k.k., uznać należy za niezwykle ważną dla poprawy jakości prawa. Otóż redakcja tych przepisów wielokrotnie stawała się przyczyną problemów interpretacyjnych, utrudniających działania organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości. Dla przykładu, w dotychczasowych przepisach korzyść osobista jako przedmiot łapówki traktowana była niejako drugorzędnie, tzn. ustawodawca czasem decydował się na jej zamieszczenie w przepisie karnym, a innym razem rezygnował z tego. Skutki negatywne takiego podejścia dla organów ścigania są niewątpliwe. W nowej redakcji art.art. 228-229 k.k. dostrzega się dużą staranność legislacyjną.

W art. 228 k.k., określającym odpowiedzialność karną za sprzedajność, najważniejsza zmiana związana jest z penalizacją zachowania osoby pełniącej funkcję publiczną, polegające na żądaniu korzyści majątkowej. Otóż w nowym rozwiązaniu zachowanie sprawcy polegające na żądaniu łapówki określono jako kwalifikowaną odmianę, zagrożoną karą pozbawienia wolności od 1 roku do 10 lat. Do 1 lipca br. odpowiedzialność ta wyznaczona była na poziomie od 6 miesięcy do lat 8. Druga zmiana w art. 228 k.k., związana z zachowaniem polegającym na żądaniu łapówki, dotyczy wypadków mniejszej wagi zagrożonych grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ustawodawca zrezygnował z uprzywilejowania tej formy łapownictwa biernego. Należy to uznać za oczywiście zasadne, bowiem każde żądanie korzyści przez osobę pełniącą funkcję publiczną powinno być traktowane jako niezwykle naganne i szczególnie godzące w definiowany w art. 228 k.k. rodzajowy przedmiot ochrony.

⁴ Por. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacji o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji, druk nr 1632.

⁵ Por. I. Galińska-Raczy: *Prawna analiza porównawcza przepisów antykorupcyjnych zawartych w projekcie ustaw z druków sejmowych nr 103 (103-A), nr 869 i nr 912*, Warszawa, 28 października 2002 r.

Kolejna zmiana w zakresie penalizacji sprzedajności dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, uzależniającej wykonanie czynności służbowej od otrzymania łapówki (art. 228 §4 k.k.). Otóż do 1 lipca br. takie zachowanie karalne było jedynie wtedy, gdy łapówka miała postać korzyści majątkowej. Swoisty przywilej zawarty w wymienionym przepisie nie znajdował żadnego logicznego uzasadnienia. Stąd rozszerzenie penalizacji o przyjęcie korzyści osobistej trzeba uznać za właściwe.

Zmiany wprowadzone ustawą z 13 czerwca 2003 r. w szerszym zakresie dotyczą łapownictwa czynnego. W typie podstawowym, określonym w art. 229 §1 k.k., wprowadzono niezwykle istotne rozszerzenie. Udzielenie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną karalne jest tylko wtedy, gdy ma związek z pełnieniem tej funkcji. Przed 1 lipca br. przepis ten penali-zował każde zachowanie polegające na udzieleniu korzyści lub obietnicy jej udzielenia funkcjonariuszowi publicznemu w związku z jakąkolwiek okazją, np. imiennową, ślubną, uroczystością rodzinną czy awansem. Tym samym ustalono bardzo szeroką karalność dla darczyńcy przy jednoczesnej zawężonej odpowiedzialności funkcjonariusza – zgodnie z art. 228 §1 k.k. ponosił on odpowiedzialność tylko w związku z pełnieniem funkcji. Dotychczasowy przepis poddawany był zasadnej krytyce. Uznawano go za przejaw poważnego niedociągnięcia legislacyjnego bądź wskazywano, że znamię związku z pełnieniem funkcji publicznej ma charakter ukryty. Tymczasem w tej kategorii przepisów karnych nie mogą pojawiać się ani błędy legislacyjne, a tym bardziej nie można doszukiwać się znamion ukrytych. Utrudnia to stosowanie prawa. Nowe ujęcie, wolne od dotychczasowych niedomagań, może mieć decydujące znaczenie dla stosowania klauzuli niekaralności zawartej w art. 229 k.k.

Bardzo ważne dwie zmiany penalizacji przekupstwa wprowadzono w jego formie kwalifikowanej, określonej w art. 229 §3 k.k. (tzw. podkup oraz „łapówka wynagradzająca”). Po pierwsze, mamy do czynienia ze swoistym zawężeniem obszaru kryminalizacji przez eliminację pojęcia „naruszenie obowiązku służbowego” i wprowadzenie w jego miejsce terminu „naruszenie przepisów prawa”. Obowiązek służbowy może opierać się na przepisach ustawy albo przepisach wewnętrznych (regulaminach, instrukcjach). Jego naruszenie zachodzi, gdy postępowanie osoby pełniącej funkcję publiczną jest sprzeczne z przyjętymi na siebie obowiązkami i naraża pracodawcę na straty czy nieosiągnięcie spodziewanych korzyści. Obowiązujący od 1 lipca br. termin „naruszenie przepisów prawa” ma charakter węższy i oznacza zachowanie (działanie lub zaniechanie), które jest sprzeczne z bezwzględnie obowiązującym zakazem lub nakazem określonym w ustawie oraz aktach normatywnych niższego rzędu ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. Zmiana o charakterze zawężenia penalizacji może być w wypadku tej formy przekupstwa traktowana jako korzystna dla organów stosujących nowe przepisy Kodeksu karnego. Każdorazowe ustalenia zakresu praw i obowiązków osób pełniących funkcję publiczną na podstawie instrukcji, regulaminów czy okólników komplikowało wykrywanie przestępstwa, a czę-

sto uniemożliwiło przeprowadzenie skutecznego procesu dowodowego. Nowy przepis art. 229 §3 k.k. przez użycie terminu „przepisy prawa” takich trudności nie powinien stwarzać.

Po drugie, w art. 229 §3 k.k., w postaci definiowanej jako tzw. łapówka wynagradzająca uwzględniono obok udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, także obietnicę ich udzielenia. Tym samym charakter tego zachowania bliższy jest „podkupowi”, czyli podżeganiu łapówką do naruszenia przepisów prawa przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Wydaje się, że w pewnym sensie bezprzedmiotowa stanie się dyskusja o nieuzasadnionym zrównaniu odpowiedzialności karnej za obie postaci zachowania sprawczego z art. 229 §3 k.k. Karalna staje się bowiem obietnica wynagrodzenia łapówką za naruszenie przepisów prawa. Modyfikacja drugiej części art. 229 §3 k.k. może mieć również znaczenie dla efektywności ścigania korupcji.

Bardzo ważne zmiany dotyczą także kolejnego przestępstwa korupcyjnego – płatnej protekcji (art. 230 k.k.). Po pierwsze, ustawodawca zdecydował o podwyższeniu obu granic odpowiedzialności karnej, w tym górnej do 8 lat, zamiast dotychczasowej – do lat 3. Jest to istotne zarówno z uwagi na powszechność tego typu zachowań, jak i dużą ich szkodliwość.

Dwie kolejne korekty w art. 230 k.k. polegają na rozszerzeniu zakresu penalizacji. Otóż ustawą z 13 czerwca 2003 r. skreślono przymiotnik „swoje”. Powodował on liczne trudności w precyzyjnej interpretacji strony przedmiotowej płatnej protekcji. Dla przykładu, komentatorzy⁶ uznawali słusznie, że powoływanie się np. na swoją znajomość z ławnikiem, będącym znajomym jednego z sędziów, a następnie podjęcie się – w zamian za korzyść majątkową – pośrednictwa w załatwieniu sprawy, w której sąd orzeka jednoosobowo przez tego sędziego przy pomocy owego ławnika, nie było przestępstwem płatnej protekcji przed 1 lipca 2003 r. *Ratio legis* takiego zawężenia było niezrozumiałe i zmianę należy uznać za właściwą. Tym bardziej, że do przepisu wprowadzono także na nowo (zawierał je art. 244 Kodeksu karnego z 1969 r.) znamiona alternatywne: „wywoływanie przekonania innej osoby o wpływach” i „utwierdzanie innej osoby w przekonaniu o istnieniu wpływów”.

Nowa redakcja przepisu przywraca karalność dla sprawcy płatnej protekcji podejmującego się pośrednictwa w zamian za korzyść osobistą.

Nowe przestępstwa korupcyjne

Obok wielu wskazanych wyżej zmian legislacyjnych w art. art. 228-230 k.k., ustawa z 13 czerwca 2003 r. wprowadziła do Kodeksu karnego nowe przestępstwa korupcyjne.

⁶ Por. P. Palka, M. Reut: *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Zakamycze 1999, s. 92.

W ujęciu podmiotowym rozszerzenie zakresu zachowań korupcyjnych wiąże się z definicją osoby pełniącej funkcję publiczną, wprowadzoną po raz pierwszy do Kodeksu karnego. Tym samym poprawiono błąd, który pojawił się w 1997 r. W art. 115 §13 k.k. zdefiniowano bowiem funkcjonariusza publicznego, ale nie określono co to jest „funkcja publiczna”, chociaż do przestępstw korupcyjnych wprowadzono właśnie to pojęcie, a nie termin „funkcjonariusz publiczny”. Nowelą z 13 czerwca br. do Kodeksu karnego w art. 115 dodano nowy §19, w którym przyjęto, że „osobą pełniącą funkcję publiczną” jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Tym samym przyjęto, że pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” ma szerszy zakres znaczeniowy od pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, a zatem zdecydowano o rozszerzeniu zakresu penalizacji zachowań korupcyjnych, zarówno w jego odmianach czynnych, jak i biernych. Nowy podmiot łapownictwa obejmuje nie tylko osoby, które wcześniej Sąd Najwyższy wskazał jako potencjalnych sprawców sprzedajności: lekarzy, prezesów zarządów spółdzielni mieszkaniowych oraz dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, ale wszystkie osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi, wykonujące czynności w zakresie działalności publicznej, bez względu na to, czy ich kompetencje mają charakter władczy. Definicję z art. 115 §19 k.k. można uznać za precyzyjną, zwłaszcza z uwagi na wykorzystanie w niej pojęć zaczerpniętych z innych ustaw, np. „środki publiczne”. Rozszerzenie podmiotowe dotyczy także osoby pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej.

W ujęciu przedmiotowym nowela z 13 czerwca 2003 r. wprowadza nowe kategorie przestępstw korupcyjnych w sferach najbardziej zagrożonych tą patologią. Są to: łapownictwo wyborcze (art. 230a k.k.), łapownictwo w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.) i łapownictwo w sporcie (art. 296b k.k.).

Łapownictwo wyborcze stanowi swoistą formę wywierania bezpośredniego wpływu na głosowanie. W związku z tym ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu nowego przestępstwa w rozdziale określającym odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Wyodrębniono trzy kategorie tego czynu: „sprzedajność wyborczą”, definiowaną jako przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo żądanie korzyści za głosowanie w określony sposób (art. 250a §1 k.k.); „przekupstwo wyborcze” – rozumiane jako udzielanie korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób (art. 250a §2 k.k.) oraz „łapownictwo wyborcze” (czynne i bierne) mniejszej wagi (art. 250a §3 k.k.).

Brak penalizacji łapownictwa wyborczego stanowił poważną lukę w obszarze kryminalizacji zachowań korupcyjnych. Osoby, które uzyskują mandat wyborczy wskutek wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej uczestniczą w tworzeniu prawa tak samo jak te, które wybrane zostały w drodze uczciwej i suwerennej decyzji wyborczej. Ich uczestnictwo w tym procesie często jednak nie ma charakteru niezależnego. Są one dyspozycyjne w stosunku do skorumpowanych wyborców. Tworzone przez nich prawo sprzyja także łapownictwu albo też ich działania generują postawy korupcyjne. Zatem przepis art. 250a k.k. ma nie tylko chronić prawidłowość wyborów, ale także ograniczać tzw. przedpole korupcji.

Do 1 lipca 2003 r. zarówno wręczenie, jak i przyjęcie łapówki w stosunkach między przedsiębiorstwami prywatnymi powszechnie uznawane było za rodzaj przestępstwa korupcyjnego. Tymczasem przepisy art. art. 228-229 k.k. nie miały do nich zastosowania. Działania te mogły wyczerpywać znamiona np. przestępstwa z rozdziału IV ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷. Zresztą art. 15a tej ustawy, obowiązujący od 4 lutego 2001 r., przewiduje, że czynem nieuczciwej konkurencji, polegającym na przekupstwie osoby pełniącej funkcję publiczną, jest określone w art. 229 k.k. zachowanie osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą lub działającej na rzecz przedsiębiorcy w ramach uprawnienia do jego reprezentowania albo podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania nad nim kontroli, albo też działającej na rzecz przedsiębiorcy za zgodą reprezentanta. Poza tym działania te mogły stanowić naruszenie obowiązków pracowniczych.

Szczególnie często wskazywano na korupcję w sektorze bankowym. Powszechnie stało się prezentowanie sprzedajności pracowników i członków zarządów banków, polegające na przyjmowaniu korzyści majątkowych w zamian za udzielenie kredytu. Tymczasem przepisy art. art. 228-229 k.k. mogły mieć zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych występujących w bankach państwowych bądź spółdzielczych.

W art. 296a k.k. określono trzy kategorie przestępczego przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mającą, z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki:

- w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową;
- za czyn nieuczciwej konkurencji;
- za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usług lub świadczenia.

Zachowania tego typu występują w polskim obrocie gospodarczym. Wydaje się, że ich ściganie może być skuteczne tylko wtedy, gdy jednocześnie funkcjonować będą mechanizmy pozakarne, takie jak: jawność wniosków o koncesję oraz decyzji

⁷ DzU nr 47, poz. 211, ze zm.

administracyjnych, obowiązek audytowania przebiegu postępowania przetargowego i realizacji zamówienia publicznego, jawność wartości zadłużeń podatkowych, obowiązek posiadania jawnych kodeksów etycznych przez przedsiębiorcę.

Korupcja w obrocie gospodarczym towarzyszy wielokrotnie różnym przestępstwom. Stąd można przyjąć, że wykrywanie tej nowej kategorii będzie wynikiem działań wymierzonych przeciwko sprawcom np. kradzieży, przestępstw na szkodę wierzycieli, oszustw, nieuczciwej konkurencji itp.

Wiele uwagi w komentarzach poświęcono nowemu przestępstwu z art. 296b k.k., określanemu jako łapownictwo w sporcie. Wynika to przede wszystkim z rozmiarów patologii pojawiających się we współczesnym sporcie, który już od dawna nie jest traktowany jedynie jako przejaw aktywności ludzkiej związanej z zaspokajaniem potrzeb ambicjonalnych czy zdrowotnych, ale jako działalność komercyjna. Zjawiska patologiczne w tym obszarze mają najczęściej postać nieuczciwej konkurencji uczestników zawodów sportowych wykorzystujących farmakologiczne środki dopingujące, a także nieuczciwej działalności sędziów, organizatorów czy sponsorów, którzy sprzyjają jednym uczestnikom zawodów kosztem innych. Działania takie stanowią więc sprzedajność – przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez organizatora zawodów lub ich uczestnika w zamian za nieuczciwe zachowanie, mogące mieć wpływ na wynik tych zawodów (art. 296b §1 k.k.), oraz przekupstwo – udzielanie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej organizatorowi zawodów lub ich uczestnikowi (art. 296b §2 k.k.). Nieuczciwa konkurencja stanowi przestępstwo w obrocie gospodarczym. W innych dziedzinach życia społecznego, np. w sporcie, zachowanie takie jest jedynie traktowane jako naganne, a wobec osób prezentujących je stosuje się różne sankcje dyscyplinarne, np. pozbawienie praw zawodnika czy zawieszenie w tych prawach. Środki te są jednak ciągle nieskuteczne, a patologie w tym obszarze ujawniane są coraz częściej. Wydaje się więc, że przepis art. 296b k.k. jest bardzo pożądanym, a jego wprowadzenie do Kodeksu karnego ma wymiar spektakularny.

Rozbijanie solidarności sprawców jako podstawowe narzędzie walki z korupcją

Trzecia grupa przepisów wprowadzonych ustawą z 13 czerwca 2003 r. może mieć decydujący wpływ na skuteczność walki z korupcją w Polsce. Są to przepisy, które nie odnoszą się bezpośrednio do ustawowych znamion przestępstwa łapownictwa, lecz do solidarności sprawców – kategorii fenomenologicznej, rozumianej jako współdziałanie sprawcy sprzedajności i przekupstwa dla osiągnięcia celu, jakim jest uniknięcie odpowiedzialności karnej i zachowanie osiągniętych korzyści. Stanowi ona główną przeszkodę w procesie dowodowym przestępstw korupcyjnych, które mają charakter latentny, tzn. popełniane są bez świadków, bez śladów i bez ofiar. Rozbija-

nie solidarności sprawców może odbywać się z wykorzystaniem odpowiednich metod socjotechnicznych, np. perswazji czy ujawniania tzw. informacji dysonansowych, wkomponowanych w całość przedsięwzięć wykrywczych organów ścigania. Jednakże najefektywniejsze w tej materii wydają się środki prawne, w tym przepisy zachęcające do ujawniania okoliczności przestępstwa. Rozwiązania prawne tego typu funkcjonowały w polskim prawie do 1997 r. Dla przykładu, dekret z 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa⁸ zawierał przepis (art. 32) wyłączający karalność wręczającego łapówkę. Został on recypowany do tzw. małego kodeksu karnego⁹, którego art. 47 stanowił, że nie podlega karze ten, kto na żądanie udzielił lub obiecał udzielić urzędnikowi albo innej osobie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z jego urzędowaniem, jeżeli powiadomił o tym władzę powołaną do ścigania przestępstw, zanim władza ta dowiedziała się o tym lub najpóźniej przy pierwszym przesłuchaniu w toku postępowania ujawnił prawdę. Koncepcja niekaralności wręczającego łapówkę ulegała zmianom na gruncie Kodeksu karnego z 1969 r. W ostatniej wersji art. 243 tego kodeksu wprowadzono obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet możliwość odstąpienia od jej wymierzenia wobec sprawcy, który o łapówce i okolicznościach popełnienia przestępstwa zawiadomił organ powołany do ścigania. W kodeksie z 1997 r. zrezygnowano z uprzywilejowania sprawców łapownictwa zawiadamiających organ ścigania o przestępstwie. Znaczenie dla rozbijania solidarności miał mieć jedynie art. 60 §3 k.k., dotyczący obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec sprawcy współdziałającego z innymi i zawiadamiającego o przestępstwie. Przesłanką stosowania tego przepisu jest zatem współdziałanie z co najmniej dwiema osobami. Tymczasem łapownictwo z reguły polega na działaniu dwóch osób i klauzula art. 60 §3 k.k. nie ma wtedy zastosowania.

Niekaralność sprawców wszystkich form przekupstwa wprowadzona została w art. 229 §6 k.k. i ma zastosowanie, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten dowiedział się o nim. Rozwiązanie to idzie dalej, niż obowiązujące do 1997 r., bowiem zapewnia się bezkarność także osobie, która wręczyła łapówkę z własnej inicjatywy, a element żądania ze strony osoby pełniącej funkcję publiczną nie wystąpił.

Dobrodziejstwem niekaralności, analogicznej do określonej w art. 229 §6 k.k., objęci są także zawiadamiający o przestępstwie sprawcy łapownictwa czynnego w obrocie gospodarczym (art. 296a §5 k.k.), przekupstwa w sporcie (art. 296b §4 k.k.), a także udzielający łapówki za pośredniczenie w załatwieniu sprawy (art. 230a §3 k.k.). Nad-

⁸ DzU nr 53, poz. 300.

⁹ DzU nr 30, poz. 192.

zwyczajne złagodzenie kary bądź fakultatywne odstąpienie od jej wymierzenia dotyczy sprawy łapownictwa wyborczego (art. 250a §4 k.k.).

Od wprowadzenia tzw. pakietu antykorupcyjnego do Kodeksu karnego pojawiały się przede wszystkim krytyczne komentarze dotyczące skuteczności nowych przepisów. Warto wymienić główne z nich.

Wskazuje się, po pierwsze, że klauzula niekaralności stosowana będzie niezwykle rzadko, z uwagi na zainteresowanie dającego łapówkę podtrzymywaniem układu korupcyjnego zapewniającego wielokrotnie dostęp do określonych dóbr, lepszą pozycję na rynku, korzystne rezultaty sportowe itp. Ma to wynikać z charakteru łapownictwa, które z reguły nie jest zjawiskiem jednorazowym, a raczej trwałym, wieloetapowym i rozbudowującym się przez nowe zachowania przestępcze, nowych uczestników i wzmacnianie więzi korupcyjnych.

Podkreśla się, że zawiadomienie o przestępstwie będzie następować najczęściej w sytuacjach zagrożenia dla korumpującego, wynikającego z obawy, że organ ścigania ma już informacje o przestępstwie. W takich sytuacjach sprawcy będzie się gwarantować bezkarność, a jednocześnie trudno mieć pewność, że zrezygnuje on z metody prowadzenia działalności z wykorzystywaniem zachowań korupcyjnych.

Zastrzeżenia budzi także fakt, że klauzula niekaralności może sprzyjać nieaktywnym działaniom organów ścigania, traktującym zeznanie korumpującego jako jedyny dowód popełnienia przestępstwa. Może to także doprowadzić do zmniejszenia się liczby orzeczeń o winie osób pełniących funkcje publiczne, z uwagi na sceptyczne podejście sądów do tak gromadzonego materiału dowodowego.

Równocześnie klauzula art. 229 §6 k.k. budzi obawy co do używania pomówienia jako środka do kompromitowania niewygodnych urzędników, których czynności przeszkadzają osiągnięciu celów rozmaitych grup interesów¹⁰.

Wskazuje się również, że ujawnienie okoliczności przestępstwa gwarantuje niekaralność za jedno z przestępstw łapownictwa czynnego, co nie oznacza bezkarności w ogóle, np. za jakikolwiek czyn zabroniony towarzyszący korupcji. Takie podejście do klauzuli niekaralności może powodować unikanie zawiadomienia z obawy przed negatywnymi skutkami podjęcia współpracy z organami ścigania.

Zwraca się też uwagę na pewien automatyzm stosowania klauzuli niekaralności, polegający na jednakowym traktowaniu każdego sprawcy przekupstwa zawiadamiającego o przestępstwie. Uznaje się to za negatywne szczególnie w sytuacjach, gdy z bezkarności korzysta osoba, która inicjowała zachowanie korupcyjne w związku z załatwieniem sprawy o znacznym ciężarze gatunkowym, np. przekupienie urzędnika w celu korzystnego zakupu działki pod budowę pawilonu handlowego.

Powyższe uwagi w znacznej części opierają się na negatywnej ocenie moralnej premiowania denuncjacji o przestępstwie korupcji, zwłaszcza zaś w wypad-

¹⁰ Por. wyrok sądu apel. II AKa 231/97, KZS 1998/1/23.

kach, gdy zawiadamiający jest inicjatorem przestępstwa. Poza tym wskazuje się także na elementy wadliwości konstrukcji prawnej w art. 229 §6 k.k., trudności stosowania klauzuli oraz niską wiarygodność dowodową zeznań zawiadamiającego o przestępstwie.

Trudno zgodzić się z frontalnym atakiem na nowy środek w walce z korupcją, zwłaszcza w sytuacji nawoływania przez stosujących prawo do wprowadzania instrumentów ułatwiających wykrywanie przestępstw. Przyznając, że rozwiązanie zawarte w art. 229 §6 k.k. nie będzie *panaceum* na trudności w zakresie wykrywania przestępstw korupcyjnych, trzeba jednak zwrócić uwagę na wyjątkową użyteczność tego instrumentu dla organów ścigania, przynajmniej w kilku aspektach.

Należy, po pierwsze, odrzucić pogląd, że skoro łapownictwo odpowiada obu stronom, to prawdopodobieństwo rozbicia solidarności między nimi jest niewielkie. Otóż ta argumentacja byłaby zasadna, gdyby przyjąć, że osoba pełniąca funkcję publiczną przyjmuje łapówkę tylko raz i tylko od jednego sprawcy. Tymczasem z reguły działania skorumpowanego prowadzone są wielokrotnie, w długim czasie i mają charakter powtarzalny – najczęściej w stosunku do wielu osób. Klauzula niekaralności w takich warunkach jest bardzo pożądanym narzędziem dla organów ścigania. Często mają one informacje o przekupstwie osób pełniących funkcje publiczne, ale ich potwierdzanie jest żmudne i czasochłonne, a często nie daje rezultatów w postaci wiarygodnego materiału dowodowego. Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w art. 229 §6 k.k. może wspomagać działania wykrywcze przez motywowanie niektórych osób spośród szerokiego grona dających łapówki przekupnej osobie pełniącej funkcję publiczną, zwłaszcza że ukierunkowane działania organów ścigania sprzyjają kreowaniu postaw demaskujących, np. nieuczciwe zachowania urzędników.

Rozważanie moralnych aspektów bezkarności denuncjacji nie może być prowadzone w oderwaniu od względów polityki kryminalnej, realizowanej aktualnie w Polsce. Poziom integracji sprawców korupcji uznaje się za niezwykle wysoki, a zatem mechanizmy oddziaływania na przekonania i emocje sprawców łapownictwa czynnego muszą być także maksymalnie silne, aby zmieniać postawy przynajmniej części osób spośród grupy „klienteli” konkretnych przekupnych funkcjonariuszy. Trzeba także pamiętać, że poszerzaniu zakresu penalizacji korupcji powinna towarzyszyć pilna potrzeba jednoczesnego funkcjonowania mechanizmu prawnego rozbijania solidarności sprawców. Adekwatne zależności występują w większości państw na świecie.

Należy zauważyć, że rozwiązania wprowadzone ustawą z 13 czerwca br. nie są *novum* w polskim prawie. Podobne są zawarte np. w przepisach określających przestępstwa w obrocie gospodarczym. Niektóre z nich oceniane są jako wadliwie skonstruowane. W art. 299 §8 k.k. klauzula niekaralności zawiera np. istotne mankamenty dotyczące dodatkowego warunku stosowania w postaci przekazania przez sprawcę

informacji, które zapobiegą popełnieniu innego przestępstwa. Przepisy art. 229 §6, 296a §5, 296b §4, 230a §3, 250a §4 k.k. nie zawierają takich błędów i w związku z tym nie powinny stwarzać trudności interpretacyjnych.

Należałoby także zweryfikować sceptyczne poglądy na temat wykorzystywania zeznań denuncjatora jako jedyne go świadka w postępowaniu karnym o przestępstwo korupcyjne, czyli zasady: *unus testis – nullus testis est* („jeden świadek to żaden świadek”). Ujawnienie informacji o przestępstwie przez sprawcę przekupstwa nie może wpływać na ograniczenie działań wykrywczych czy wręcz powodować rezygnacji z ich kontynuowania. Otóż zawiadomienie staje się środkiem do osiągnięcia celu wykrywczego i kierunkowania innych działań organów ścigania. Może też oddziaływać motywująco na innych sprawców łapownictwa czynnego w zakresie ujawniania informacji o przestępstwie.

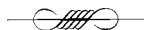
Fałszywe jest twierdzenie, że korumpowanie osób pełniących funkcję publiczną jest ważnym i powszechnie stosowanym przez przedsiębiorców instrumentem sprzyjającym zajmowaniu dogodniejszej pozycji na rynku, a w związku z tym informowanie o łapownictwie będzie występowało rzadko. Badania dowodzą¹¹, że przedsiębiorcy traktują korupcję jako zjawisko niebezpieczne i niekorzystne, zagrażające uczciwej konkurencji, a za główny środek walki z nią uznają karanie żądających łapówek. W związku z tym można wnioskować, że wykorzystywanie instrumentów zawartych w art. 296a §5 k.k. oraz art. 229 §5 k.k. nie będzie rzadkością. Wydaje się jednak, że bardzo ważne dla zawiadamiających o korupcji przedsiębiorców będzie stworzenie przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości warunków do ograniczenia ostracyzmu ze strony środowiska gospodarczego lub społeczności lokalnej jako reakcji na denuncjację.

Zarzuty wobec automatyzmu w stosowaniu przepisu o niekaralności należy konfrontować ze stanowiskiem ministra spraw wewnętrznych i administracji o powszechności zachowań korupcyjnych w Polsce. W takich okolicznościach niewłaściwe wydaje się klasyfikowanie łapownictwa według kryterium stopnia szkodliwości poszczególnych czynów, zagrożenia ze strony działań przestępczych różnych kategorii osób pełniących funkcje publiczne czy poziomu angażowania się w mechanizmy przekupstwa przedstawicieli różnych profesji czy środowisk. Zatem każde zawiadomienie o przestępstwie dające gwarancję bezkarności należy traktować także jako działanie przeciwko powszechności korupcji, a samo nagłośnienie efektywności walki z nią sprzyja ograniczaniu patologii. Niezasadne byłoby zatem stosowanie bezkarności tylko wobec niektórych zawiadamiających o przestępstwie, np. osób wręczających łapówkę w związku z załatwieniem trudnej sprawy, albo osób, od których żądano łapówki.

¹¹ Por. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak: *Strategia polskiego biznesu wobec korupcji*, Warszawa 2001.

Podkreślając zalety nowych przepisów antykorupcyjnych w Kodeksie karnym, trzeba pamiętać, że uzupełniają one dotychczas obowiązujące rozwiązania prawne, wynikające m.in. z ustawy o policji, na przykład tzw. łapówkę kontrolowaną, czy z ustawy o świadku koronnym. Wspólnie z rozwiązaniem wprowadzonym także ustawą z 13 czerwca 2003 r. o przержuceniu na sprawcę przestępstwa ciężaru udowodnienia legalności posiadanego mienia mogą stanowić sprawne instrumentarium w walce z korupcją.

dr Wiesław Jasiński
Sekcja do Walki z Korupcją
Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku



USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Alicja Gruszecka

WDRAŻANIE PROGRAMU ISPA W SEKTORZE ŚRODOWISKO

W 1999 r. Rada Wspólnoty Europejskiej utworzyła Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* – ISPA¹), mający na celu zapewnienie dziesięciu krajom Europy Środkowej i Wschodniej, kandydującym do członkostwa w UE, pomocy finansowej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego oraz transportu do osiągnięcia standardów unijnych. Na pomoc tę Unia Europejska (UE) przeznaczyła ponad 1 mld euro rocznie w latach 2000-2006, określając udziały krajów kandydujących do UE w podanych niżej wielkościach.

Tabela 1

Udział państw kandydujących do UE w pomocy finansowej z programu ISPA

Bułgaria	8% – 12%
Czechy	5,5% – 8%
Estonia	2% – 3,5%
Węgry	7% – 10%
Litwa	4% – 6%
Łotwa	3,5% – 5,5%
Polska	30% – 37%
Rumunia	20% – 26%
Słowacja	3,5% – 5,5%
Słowenia	1% – 2%

Przyznany Polsce udział w wysokości 30 – 37% w funduszu ISPA oznacza możliwość uzyskania 312 – 384,8 mln euro łącznie na transport i ochronę środowiska, w tym 156 – 192,4 mln euro na zadania ochrony środowiska.

¹ Rozporządzenie Rady WE nr 1267/1999 z 21 czerwca 1999 r., ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej – ISPA.

Pomoc Unii Europejskiej w ramach funduszu ISPA udzielana jest w formie bezpośredniej pomocy bezzwrotnej lub pomocy zwrotnej. Beneficjentami funduszu są jednostki sektora publicznego, takie jak urzędy miast i gmin, spółki prawa handlowego, których udziałowcem lub akcjonariuszem są gminy. Wysokość dofinansowania z funduszu ISPA może wynosić do 75% całkowitego kwalifikowanego kosztu przedsięwzięcia (projektu) poniesionego przez organy publiczne². W szczególnych wypadkach Komisja Europejska (KE) może podnieść tę wartość do 85%. Całkowity koszt każdego projektu nie powinien być niższy niż 5 mln euro.

Środki ISPA przeznaczono na przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym i na pomoc techniczną. W obszarze ochrony środowiska przedsięwzięcia inwestycyjne powinny umożliwić osiąganie standardów Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami oraz ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem.

Środki funduszu ISPA przeznaczane na zadania inwestycyjne mogą być wykorzystane na: roboty budowlane, zakup materiałów, sprzętu i wyposażenia, zarządzanie projektem, studia wstępne. Wsparcie techniczne inwestycji, które może być sfinansowane ze środków funduszu ISPA w wysokości do 100% kosztu całkowitego, o ile nie przekroczy to 2% alokacji ISPA w sektorze środowiska, może obejmować finansowanie: badań ekonomicznej i finansowej wykonalności przedsięwzięcia, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, przeglądu technicznego, projektów i kosztorysów, pomocy w przygotowaniu dokumentów przetargowych i pomocy w zarządzaniu projektem.

Zarządzanie projektami dofinansowywanymi ze środków ISPA przewiduje płatności: zaliczkowe w dwóch 10% transzach, płatności pośrednie oraz końcowe.

Pierwszą transzę zaliczki na dany projekt kraj beneficjent otrzymuje po podpisaniu z Komisją Europejską memorandum finansowego projektu i wskazaniu rachunku bankowego do przelewów płatności. Drugą transzę zaliczki KE wypłaca po podpisaniu przez beneficjanta końcowego pierwszego głównego kontraktu z wykonawcą zadania. Płatności pośrednie mają stanowić refundację poniesionych wydatków. Aby uzyskać refundację, należy udokumentować poziom wykonania zadań oraz zrealizowane wydatki kwalifikowane. Płatność końcowa, w wysokości 20% (lub wyjątkowo mniej), może zostać dokonana po zrealizowaniu całego projektu i poniesieniu 100% kosztów kwalifikowanych³.

² Komisja może również uznać za równoważne krajowym funduszom publicznym środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych, udzielane w formie pożyczek dla instytucji publicznych.

³ Wydatki kwalifikowane obejmują wydatki ze środków UE oraz krajowych, poniesione po podpisaniu memorandum finansowego. Do kategorii kwalifikowanych wydatków ISPA nie należą m.in. zakup gruntów oraz podatki, w tym VAT.

W latach 2000 – I połowa 2002 r. Komisja Europejska przyznała Polsce około 575 mln euro ze środków ISPA na dofinansowanie 21 przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym oraz 2 zadań pomocy technicznej w sektorze „środowisko”.

Od września do listopada 2002 r. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK przeprowadził kontrolę „Przygotowanie jednostek sektora publicznego do wykorzystania pomocy finansowej UE w ramach programu ISPA w obszarze ochrony środowiska w latach 1999 – I połowa 2002”⁴ Badaniami objęto wszystkich uczestników programu ISPA w sektorze „środowisko” tj.: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, w którym usytuowany jest Narodowy Koordynator ISPA (*National ISPA Coordinator* – NIC), Ministerstwo Finansów, w którym funkcjonuje Krajowy Urzędnik Zatwierdzający (*National Authorising Officer* – NAO), Ministerstwo Środowiska, w którym powołano Sektorowego Pełnomocnika ds. Realizacji Projektów ISPA (*Sectoral Authorising Officer* – SAO-ISPA), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, będący jednostką wdrażającą program ISPA oraz 17 beneficjentów końcowych programu ISPA, realizujących 21 projektów inwestycyjnych, zaakceptowanych przez Komisję Europejską do finansowania ze środków programu ISPA w latach 2000 i 2001.

W wyniku kontroli NIK negatywnie oceniła efektywność wdrażania programu ISPA w sektorze „środowisko”. W badanym okresie na rachunek Narodowego Funduszu Środków Pomocowych z UE – ISPA, dla sektora „środowisko” wpłynęły z Unii Europejskiej niewspółmiernie niskie środki w stosunku do kwot możliwych do uzyskania, a i one zostały wykorzystane w nieznacznym stopniu.

Jak wykazała kontrola, przyczyną niewielkiego wykorzystania środków ISPA były m.in.: częste zmiany organizacyjne i kadrowe we wszystkich jednostkach odpowiedzialnych za wdrażanie programu ISPA, braki kadrowe w Ministerstwie Środowiska i niewłaściwy dobór kadr w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), długotrwałe zawieranie umów finansowania⁵ pomiędzy ministrem finansów i ministrem środowiska, wielomiesięczne negocjowanie porozumień o realizacji projektu⁶ pomiędzy NFOŚiGW a beneficjentem końcowym, przewlekłe i wielokrotne weryfikowanie dokumentów przetargowych

⁴ Por. *Informacja o wynikach kontroli ...*, kwiecień 2003 r.

⁵ Umowa finansowania określa warunki dokonywania płatności środków ISPA z Narodowego Funduszu Środków Pomocowych UE – ISPA na subkonto przedsięwzięcia przy rachunku bieżącym budżetu państwa dla bezwrotnej pomocy zagranicznej ISPA (umiejscowionych w NBP), a następnie rachunek beneficjanta końcowego.

⁶ Porozumienie o realizacji projektu określa prawa i obowiązki NFOŚiGW i beneficjanta końcowego w fazie realizacji przedsięwzięcia dofinansowywanego ze środków ISPA oraz zasady przekazywania beneficjentowi końcowemu płatności z funduszu ISPA. Zawarcie umowy finansowania oraz porozumienia o realizacji projektu warunkuje uruchomienie przez NAO płatności ze środków ISPA na rachunek beneficjanta końcowego.

w NFOSiGW oraz nieprzestrzeganie procedur przetargowych wymaganych przez Komisję Europejską. W rezultacie z przyznaných Polsce około 575 mln euro z funduszu ISPA na realizację 23 projektów w sektorze środowisko wykorzystano zaledwie około 0,86 mln euro, tj. 0,15%.

Wybór i przygotowanie przedsięwzięć

W trakcie kontroli ustalono, że proces wyboru i przygotowania przedsięwzięć do zgłoszenia o dofinansowanie ze środków ISPA rozpoczął się w lutym 1999 r. W latach 1999 i 2000, w wyniku rozpatrzenia przez NFOSiGW oraz Komitet Sterujący ds. ISPA przy ministrze środowiska około 380 wniosków o przyznanie wsparcia finansowego z funduszu ISPA na przedsięwzięcia w ochronie środowiska, wyłoniono 32 wnioski dotyczące przedsięwzięć gotowych do realizacji. Wnioski te – po zatwierdzeniu przez SAO i NIC – przekazano do rozpatrzenia Komisji Europejskiej. Kontrola wykazała przy tym, że w 1999 r. selekcji przedsięwzięć do dofinansowania ze środków ISPA dokonywano bez ustalonych zasad, a w 2000 r. nie przestrzegano procedur wyboru i harmonogramu postępowania, określonych w „Zasadach wyboru przedsięwzięć przewidywanych do współfinansowania z funduszu ISPA na rok 2001”. Proces opracowywania wniosków trwał od 3 do 18 miesięcy.

Wyniki rozpatrzenia wniosków przez Komisję Europejską

Po rozpatrzeniu wniosków strony polskiej Komitet Zarządzający ds. ISPA przy KE (KZ ISPA) od 2000 r. do I połowy 2002 r. zatwierdził 11 projektów do dofinansowania ze środków ISPA na 2000 r., 12 projektów ze środków na 2001 r. oraz 7 projektów ze środków na 2002 r. Do czasu zakończenia kontroli spośród 30 projektów zatwierdzonych przez KZ ISPA dla 23 projektów – w tym 21 inwestycyjnych – podpisane zostały memoranda finansowe⁷ oraz umowy finansowania. Wśród wspomnianych 21 projektów inwestycyjnych 17 dotyczyło poprawy gospodarki wodno-ściekowej, a 4 – gospodarki odpadami. Beneficjentami końcowymi środków ISPA dla 19 projektów inwestycyjnych były urzędy miast, a dla 2 – spółki, którym powierzono wykonanie zadań własnych gmin. Do największych inwestycji, dla których KE przyznała dofinansowanie z funduszu ISPA, należały: „Budowa systemu

⁷ Memorandum finansowe – dokument podpisywany przez KE i NIC, w którym m.in. określony zostaje przedmiot zadania, koszt jego realizacji i wartość przyznanego dofinansowania ze środków ISPA, termin rozpoczęcia i zakończenia projektu, harmonogram wykonania zasadniczych prac oraz zasady dokonywania płatności z funduszu ISPA.

kanalizacji sanitarnej” w Rybniku (koszt inwestycji około 111,4 mln euro, udział ISPA – około 71,3 mln euro); „Oczyszczalnia ścieków i zaopatrzenie w wodę pitną” w Poznaniu (koszt inwestycji – 104,4 mln euro, udział ISPA – około 59,5 mln euro); „Oczyszczalnia ścieków Kraków Płaszów II” (koszt inwestycji około 80 mln euro, udział ISPA – około 56 mln euro).

Umowy finansowania projektów

Kontrola wykazała, że zawieranie umów finansowania następowało w czasie 2 – 7 miesięcy po podpisaniu memorandum finansowego dla danego projektu. Opóźnienia spowodowane były m.in.: przedłużającym się zawieraniem umowy z NBP w sprawie otwarcia i prowadzenia rachunku bieżącego budżetu państwa (RBBP) dla środków ISPA oraz negocjacjami w sprawie wprowadzenia limitów płatności na tym rachunku, zwlekaniem z podpisaniem umów finansowania przez SAO i NAO, a także reorganizacjami w Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Finansów.

Porozumienia o realizacji projektów

Kolejnym etapem wdrażania programu ISPA było „Porozumienie o realizacji projektu” pomiędzy NFOŚiGW a końcowymi beneficjentami. W badanym okresie porozumienia takie zawarto jedynie dla 10 spośród 21 projektów inwestycyjnych po upływie 7 – 12 miesięcy od podpisania przez NAO i SAO umowy finansowania danego projektu oraz 12 – 17 miesięcy od podpisania memorandum finansowego. Największe opóźnienia wystąpiły przy zawieraniu pierwszych porozumień, tj. w sprawie realizacji projektów w Bydgoszczy, Pile i Wrocławiu. Porozumień o realizacji projektu nie zawarto w sprawie pozostałych 11 projektów inwestycyjnych, w tym 10 zatwierdzonych do dofinansowania z funduszu ISPA w 2001 r. i jednego – w 2002 r.

Rozpoczęcie realizacji projektów – przetargi

Zgodnie z porozumieniami o realizacji projektów, do beneficjentów końcowych należało przygotowanie dokumentów przetargowych, a do NFOŚiGW weryfikacja i zatwierdzanie tych dokumentów oraz organizacja i przeprowadzanie przetargów. We wstępnych planach przetargów, zamieszczonych w załącznikach do memorandum finansowych, oszacowano że realizacja 10 przedsięwzięć, dla których zawarte zostały „porozumienia o realizacji projektu”, będzie wymagać przeprowadzenia 81 przetargów. Do 30 czerwca 2002 r. przeprowadzono jedynie 6 przetargów oraz rozpoczęto procedury dla 23 przetargów.

W wyniku kontroli ustalono, że przyczynami opóźnień w zawieraniu kontraktów były: nieprzestrzeganie procedur przetargowych – co skutkowało unieważnieniem 3 przetargów przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej, długotrwałe, wielokrotne i fragmentaryczne weryfikowanie przez NFOŚiGW oraz Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej dokumentów przetargowych przedkładanych przez beneficjentów końcowych, a także zmiany procedur i warunków kontraktowania oraz formatu dokumentacji przetargowej, wprowadzane przez Komisję Europejską. Na przykład:

- Przedstawicielstwo KE unieważniło postępowanie przetargowe dla projektów dotyczących budowy pompowni dla oczyszczalni ścieków „Pomorzań” w Szczecinie, kolektorów do oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie oraz programu utylizacji odpadów we Wrocławiu, z powodu zastrzeżeń co do kryteriów oceny ofert, błędu proceduralnego, załamania poufności obrad komisji przetargowej;

- NFOŚiGW 7-krotnie przekazywał swoje uwagi Zarządowi Miasta Piły do dokumentów przetargowych na roboty budowlane dla projektu „Wodociąg wody pitnej dla miasta Piły”, w tym 5-krotnie do tego samego tomu dokumentacji; Przedstawicielstwo KE dokumenty te uzgadniało 3-krotnie.

Inne przyczyny opóźnień we wdrażaniu programu ISPA

Do opóźnień stwierdzonych w poszczególnych fazach wdrażania programu ISPA przyczyniły się w znacznym stopniu wprowadzane w badanym okresie zmiany organizacyjne w jednostkach uczestniczących w realizacji programu i brak właściwych kadr. Na przykład:

- w Ministerstwie Finansów 2-krotnie zmieniano osobę pełniącą obowiązki Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego (NAO) i 2-krotnie reorganizowano Departament Obsługi Funduszy Pomocowych, odpowiedzialny za obsługę NAO i pełniący rolę Narodowego Funduszu Środków Pomocowych z UE; spowodowało to m.in. opóźnienia w zawieraniu umów finansowania projektów;

- w Ministerstwie Środowiska 4-krotnie dokonywane były zmiany na stanowisku SAO, a okres pełnienia tej funkcji wynosił od 42 dni do 6,5 miesiąca; było to przyczyną m.in. opóźnień w występowaniu do KE o przekazanie płatności zaliczkowych, w zawieraniu umów finansowania oraz w przekazywaniu zaliczek beneficjentom końcowym;

- w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadania związane z wdrażaniem programu ISPA pełnił departament, który był 3-krotnie reorganizowany, a ponad połowa pracowników tego departamentu miała wykształcenie niezwiązane z ochroną środowiska.

Przepływy środków finansowych z funduszu ISPA

Przeprowadzone w czasie kontroli badania przepływu środków finansowych otrzymanych z funduszu ISPA wykazały niską efektywność wdrażania programu ISPA.

Do 30 czerwca 2002 r. KE przekazała na Narodowy Fundusz Środków Pomocowych UE-ISPA (NF-ISPA) łącznie około 27,7 mln euro, tytułem I transzy zaliczki dla 11 projektów inwestycyjnych oraz tytułem zaliczek i płatności końcowej dla 2 projektów pomocy technicznej, co stanowiło 5% środków przyznanych z funduszu ISPA w badanym okresie.

Do sierpnia 2002 r. SAO skierował do NAO wnioski o uruchomienie płatności zaliczkowych na realizację 6 projektów (w tym 5 inwestycyjnych i 1 pomocy technicznej), w łącznej wysokości około 9,9 mln euro. NAO dokonał przelewu z rachunku NF-ISPA na subkonta projektów przy rachunku bieżącym budżetu państwa dla bezzwrotnej pomocy zagranicznej ISPA: pierwszych transz zaliczek dla 3 projektów inwestycyjnych (wnioski w sprawie 2 projektów nie spełniały wymagań formalnych) w kwocie około 4,2 mln euro oraz zaliczek w wysokości około 0,68 mln euro dla projektu pomocy technicznej. Przekazał również NIC kwotę około 5 tys. euro jako płatność końcową dla drugiego projektu pomocy technicznej. Wysokość środków ISPA przekazanych przez NAO z NF-ISPA na RBBP (łącznie 4,88 mln euro) stanowiła 17,6% kwoty otrzymanej z KE.

Do dnia zakończenia kontroli SAO przekazał płatności zaliczkowe jedynie na rachunki 3 projektów inwestycyjnych. Wysokość zaliczek wypłaconych beneficjentom końcowym w łącznej kwocie 0,18 mln euro stanowiła 4,2% zaliczek otrzymanych od NAO i odpowiadała wysokości pierwszych płatności określonych w planach płatności do porozumień o realizacji projektu. Zaliczki te zostały wypłacone po upływie od 16 do 19 miesięcy od podpisania memorandumów finansowych projektów. Nie uruchomiono płatności ze środków ISPA dla 17 projektów inwestycyjnych, w tym dla 5, których memoranda finansowe podpisano jeszcze w 2000 r.

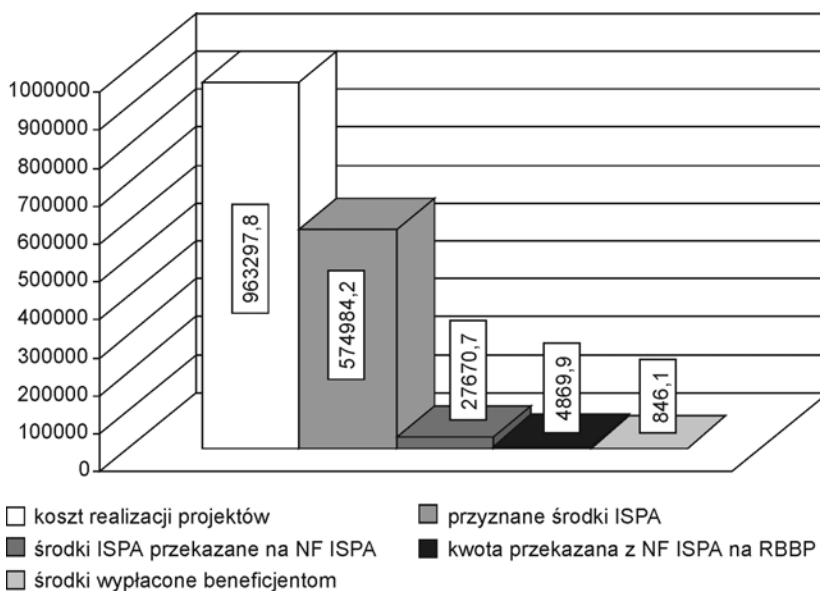
Łączna wysokość kwot wypłaconych beneficjentom końcowym stanowiła zaledwie około 0,15% przyznanej Polsce pomocy z funduszu ISPA w sektorze środowisko. Jednocześnie zaangażowanie środków krajowych na realizację zatwierdzonych projektów wyniosło nieco ponad 1 mln euro, tj. 0,24% kwoty 417 mln euro, planowanej z innych źródeł niż fundusz ISPA.

Powstałe opóźnienia we wdrażaniu programu ISPA spowodowały, że dwuletni okres, od podpisania przez Komisję Europejską memorandum finansowego dla danego projektu do rozpoczęcia jego realizacji, którego przekroczenie zagrażało utratą przyznanego dofinansowania ze środków ISPA, upływał dla 1 projektu we wrześniu 2002 r., dla 6 projektów w grudniu 2002 r. i dla 3 projektów – w marcu 2003 r. Skutkowało to koniecznością wystąpienia beneficjentów końcowych do Komisji Euro-

pejskiej o dokonanie zmian terminów zakończenia realizacji projektów w memorandumach finansowych 10 projektów inwestycyjnych. Wymagane przedłużenie okresu realizacji projektów szacowano na 1 – 3 lata.

Rysunek 1

Koszty realizacji projektów ISPA oraz przyznane i wykorzystane środki UE w latach 1999 – I poł. 2002 (w tys. euro)



Oceniając negatywnie efektywność wdrażania programu ISPA w sektorze „środowisko” w badanym okresie, w „Informacji o wynikach kontroli” sformułowano wnioski o charakterze systemowym, mające na celu przyspieszenie i usprawnienie wykorzystania przyznanych Polsce środków pomocowych z omawianego funduszu. Realizując wnioski pokontrolne NIK, uczestnicy programu ISPA podjęli działania naprawcze, m.in.: w Ministerstwie Środowiska powołano zastępcę SAO, wzmocniono kadry odpowiedzialne za wdrażanie programu ISPA, zwiększono nadzór nad NFOŚiGW, przyspieszono zawieranie umów finansowania; w NFOŚiGW przyspieszono zawieranie z beneficjentami końcowymi porozumień o realizacji projektu i prowadzenie procedur przetargowych, zweryfikowano i wzmocniono obsadę kadrową do obsługi projektów ISPA; beneficjanci końcowi zobowiązali się wzmocnić nadzór i przyspieszyć realizację projektów.

W IV kwartale 2002 r., m.in. w wyniku usunięcia części stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, odnotowano wzrost tempa realizacji projektów dofinansowywanych z funduszu ISPA, jak również zwiększenie wykorzystania środków otrzymanych z UE. Na koniec 2002 r. wykorzystanie pieniędzy z funduszu ISPA w sektorze „środowisko” wzrosło z 0,15% do 0,4%. W 2003 r. stopień wykorzystania pomocy UE w ramach funduszu ISPA w sektorze „środowisko” stopniowo poprawiał się. Według informacji ministra finansów, z końcem maja 2003 r. wykorzystanie środków funduszu na objęte kontrolą projekty wynosiło 0,46%, a na koniec października 2003 r. – 1,82%. Od połowy 2002 r. do listopada 2003 r. Komisja Europejska przyznała dofinansowanie z funduszu ISPA w wysokości około 185,97 mln euro na realizację następujących 11 projektów inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Jeżeli sytuacja nie poprawi się, możemy bezpowrotnie stracić znaczne środki przyznane przez Komisję Europejską na środowisko.

dr inż. Alicja Gruszecka
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Maria Małgorzata Gostyńska

LOSY SYSTEMU RATOWNICTWA MEDYCZNEGO W POLSCE

Ministerstwo Zdrowia opracowało w 1999 r. program pn. „Zintegrowane ratownictwo medyczne na lata 1999-2003”¹, którego założeniem była poprawa wskaźników w zakresie ratowania osób poszkodowanych w wypadkach i innych stanach nagłego zagrożenia życia. Wdrażanie programu – rozpoczęte przez ministerstwo również w 1999 r. – odbywało się etapami, a jego zadaniem było przygotowanie podłoża do wprowadzenia ustawy o państwowym ratownictwie medycznym². Ustawa miała wejść w życie 1 stycznia 2002 r. (z wyjątkiem: patrz art. 45), jednak termin ten został przesunięty na 1 stycznia 2003 r., a następnie na 1 stycznia 2005 r.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli³ w badanym zakresie dały jednak podstawę do negatywnej oceny zarówno sposobu realizacji, jak i stanu wdrażania tego programu. Stwierdzono bowiem iż – pomimo wydania na ten cel 373,5 mln zł i dwukrotnego przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy o ratownictwie medycznym⁴ (tylko niektóre jej przepisy wchodziły etapami w życie od 1 stycznia 2002 r.) – nie można było jednoznacznie określić, jaki był stan zaawansowania wdrażania systemu ratownictwa medycznego w Polsce na koniec 2002 r. W ocenie NIK, winę za stwierdzone nieprawidłowości ponosi przede wszystkim minister zdrowia, który nie realizował konsekwentnie założeń programu i w niedostateczny sposób sprawował nadzór nad wdrażaniem systemu ratownictwa medycznego. Ponadto minister zdrowia do 1 lipca 2002 r. nie przy-

¹ Zwany dalej programem; program ten został przyjęty do realizacji przez kierownictwo resortu zdrowia 20 października 1999 r.

² Por. ustawę z 25 lipca 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym (DzU nr 113, poz. 1207, ze zm.), zwaną dalej „ustawą o ratownictwie medycznym”.

³ *Informacja o wynikach kontroli wdrażania systemu ratownictwa medycznego w Polsce*, NIK, wrzesień 2003 r.

⁴ Por. art. 6 ustawy z 6 grudnia 2002 r. o świadczeniu usług ratownictwa medycznego (DzU nr 241, poz. 2073).

gotował procesu wdrażania systemu od strony formalnoprawnej, co uniemożliwiło m.in. organizację i zarządzanie systemem w sposób jednolity na różnych szczeblach organizacyjnych. Winę ponoszą także organy administracji publicznej (wojewodowie, starostowie) odpowiedzialne bezpośrednio za wdrażanie systemu na swoim terenie.

Nieprawidłowości stwierdzono również na etapie wykonania „umów o przekazanie środków na zadania określone w programie”, zawartych przez Ministerstwo Zdrowia z zakładami opieki zdrowotnej. Od właściwej realizacji tych umów zależało prawidłowe wykorzystanie środków na utworzenie struktur systemu ratownictwa medycznego (szpitalnych oddziałów ratunkowych – SOR, centrów powiadamiania ratunkowego – CPR, zespołów ratownictwa medycznego).

Na wstępie zauważyć należy, że minister zdrowia nie wykonał ustawowego obowiązku i do 1 lipca 2002 r. nie wydał 6 aktów prawnych istotnych dla określenia kształtu i parametrów docelowej organizacji systemu ratownictwa medycznego, mimo iż przepisy, z których wynikał ten obowiązek, weszły w życie 1 lipca 2002 r. (2 z nich wydane zostały z opóźnieniem 1,5- i 4-miesięcznym, a 4 nie wydano nawet do czerwca 2003 r.⁵, tj. rozporządzeń w sprawie: szczegółowych elementów planów działań ratowniczych uwzględniających sposób współdziałania jednostek systemu z innymi jednostkami i służbami uczestniczącymi w medycznej akcji ratowniczej; szczegółowych zadań zespołów ratownictwa medycznego; standardów medycznych procedur ratowniczych; rodzajów zespołów ratownictwa medycznego oraz niezbędnych wymagań w zakresie ich składu osobowego i wyposażenia).

Brak tych przepisów wykonawczych uniemożliwił prawidłowe funkcjonowanie utworzonych już jednostek systemu (np. SOR, CPR), a także utrudniał wykonywanie zadań programu przez organy odpowiedzialne za wdrażanie i funkcjonowanie na danym terenie systemu ratownictwa medycznego, tj. wojewodów i starostów. Jak wynika z ustaleń kontroli, tylko od ich inwencji i zaangażowania zależał postęp we wdrażaniu tego systemu (obowiązek wykonywania przez nich zadań w tym zakresie miał wejść w życie dopiero od 1 stycznia 2003 r.).

Minister zdrowia dopiero w grudniu 2002 r. wydał rozporządzenie⁶ zmieniające rozporządzenie w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych dla zakładów opieki zdrowotnej oraz szczegółowych zasad ich nadawania, w którym podano kody identyfikacyjne m.in. dla szpitalnego oddziału ratunkowego, mimo że już od 1 lipca 2002 r. obowiązywały przepisy określające organizację i funkcjonowanie tych jednostek⁷ systemu ratownictwa medycznego.

⁵ Tj. do czasu opracowania Informacji.

⁶ Por. rozporządzenie ministra zdrowia z 11 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych dla zakładów opieki zdrowotnej oraz szczegółowych zasad ich nadawania (DzU nr 223, poz. 1880); weszło w życie 5 stycznia 2003 r.

⁷ Por. rozporządzenie ministra zdrowia z 10 maja 2002 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (DzU nr 74, poz. 687), zwanego dalej również rozporządzeniem w sprawie SOR.

Minister zdrowia nie ustalił także jednostki organizacyjnej w ministerstwie odpowiedzialnej za koordynację realizacji zadań – przez różne departamenty Ministerstwa Zdrowia – na rzecz tworzenia systemu ratownictwa medycznego. Wyznaczenie koordynatora było szczególnie ważne z uwagi na fakt, że zadania te finansowane były z trzech źródeł (tj. programu ZRM, programu restrukturyzacji⁸ i pożyczki Banku Światowego) według różnych metodologii podziału środków dla poszczególnych podmiotów. Brak koordynatora nie sprzyjał spójności realizowanych działań i stabilności procesu wdrażania tego systemu. Poszczególne departamenty merytoryczne ministerstwa były zorientowane tylko w wielkości rozdysponowanych przez siebie środków na zadania dotyczące ratownictwa medycznego. W konsekwencji Ministerstwo Zdrowia nie miało pełnych i rzetelnych informacji o stanie tworzenia struktur systemu ratownictwa medycznego oraz o efektach rzeczowych i finansowych realizowanego programu, które były niezbędne do oceny wdrażania tego systemu. Przypomnieć należy, że w latach 1999-2002 ministerstwo wydało na realizację zadań związanych z ratownictwem medycznym łącznie 373,5 mln zł.

Dopiero w trakcie kontroli NIK Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do wojewodów (w listopadzie 2002 r.) o przekazanie kompleksowych informacji o stanie i wyposażeniu jednostek (z danego województwa) uczestniczących w programie. Danych tych ministerstwo nie zebrało jednak do czerwca 2003 r., (tj. do czasu opracowania Informacji o wynikach kontroli) i w konsekwencji również NIK nie mogła wykorzystać ich w ocenie wdrażania systemu ratownictwa medycznego⁹.

Ustalono, iż w trakcie podziału, dystrybucji i rozliczania środków występowały naruszenia przepisów prawa lub nierzetelność¹⁰. Nadzór Ministerstwa Zdrowia nad procesem wdrażania systemu ratownictwa medycznego i wykonaniem zawartych umów był niedostateczny. Ministerstwo przeprowadziło w badanym okresie 64 kontrole w jednostkach uczestniczących w programie, mimo iż w latach 1999-2002 zawarło około 622 umów na łączną kwotę 351 mln zł. W konsekwencji minister zdrowia nie uzyskał podstawowych informacji o prawidłowości wykorzystania tych środków na zadania związane z ratownictwem medycznym.

⁸ Pełna nazwa programu brzmi: „program działań osłonowych i restrukturyzacji w ochronie zdrowia”.

⁹ Ministerstwo Zdrowia poinformowało NIK – pismem z 25 września 2003 r. – że spośród 248 szpitali, które otrzymały w latach 1999-2002 środki na utworzenie w ich strukturach szpitalnych oddziałów ratunkowych, tylko w 125 (50,4%) zostały one utworzone, ale tylko w 69 (55,2%) oddziały te spełniają wszystkie kryteria rozporządzenia w sprawie SOR. Natomiast Ministerstwo Zdrowia w dalszym ciągu nie ma danych niezbędnych do oceny efektów rzeczowych realizowanych zadań związanych z tworzeniem systemu ratownictwa medycznego w zakresie zespołów ratownictwa medycznego i centrów powiadamiania ratunkowego.

¹⁰ Por. art. 90 ust. 3 i 4 oraz art. 138 ust. 1 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148) oraz art. 55 ust. 2 i art. 70d ust. 6 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408, ze zm.), zwanej dalej ustawą o z.o.z.

Ministerstwo Zdrowia nie podejmowało przewidzianych prawem działań mających na celu usunięcie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości wykorzystania środków przez zleceniobiorców, ponieważ nie określało sposobu i terminu ich usunięcia. W żadnym przypadku nie wystąpiło też z wnioskiem o zwrot pieniędzy wydanych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Na przykład jeden z kontrolowanych szpitali włączony został do programu w 1999 r. i otrzymał łącznie 873,5 tys. zł na zakup ambulansu i wyposażenia szpitalnego oddziału ratunkowego. Ministerstwo po kontroli przeprowadzonej w tym szpitalu w listopadzie 2000 r. stwierdziło, że SOR nie istnieje, a sprzęt zakupiony na jego wyposażenie znajduje się na 3 innych oddziałach szpitala. Ponadto szpital zadłużony jest na kwotę ponad 10 mln zł i aktualnie jego struktura nie daje możliwości doraźnego utworzenia nawet standardowej izby przyjęć, nie mówiąc już o oddziale ratunkowym. Stwierdzono, iż należy rozważyć zabranie sprzętu i przekazanie go do innych ośrodków. Jednak, jak wynika z ustaleń kontroli NIK, ministerstwo nie podjęło żadnych działań zmierzających do zabrania sprzętu lub odzyskania jego równowartości, nawet wówczas gdy szpital w lutym 2002 r. przekształcił się w niepubliczny z.o.z., zatrzymując cały sprzęt przeznaczony dla SOR.

Ministerstwo Zdrowia w niedostatecznym stopniu sprawowało również nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków budżetowych przekazanych z programu restrukturyzacji na zadania związane z ratownictwem medycznym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Minister Zdrowia.

Ustalono, że w latach 1999-2002 ministerstwo przeprowadziło tylko 1 kontrolę w badanym zakresie, mimo iż zobowiązane było do kontroli okresowych co najmniej raz w roku¹¹. Zauważyć należy, że w badanym okresie ministerstwo przekazało środki finansowe z tego programu na realizację zadań związanych z ratownictwem medycznym dla jednostek ochrony zdrowia utworzonych przez ministra zdrowia na łączną kwotę 12 205 tys. zł.

Nadmienić należy, że Ministerstwo Zdrowia nie przestrzegało niektórych wymagań dotyczących zawierania i rozliczania umów¹² z zakładami opieki zdrowotnej w latach 1999-2001 o przekazanie im środków na realizację zadań określonych w programie „Zintegrowane ratownictwo medyczne” i przepisów Kodeksu cywilnego. Nie sprawdzało też, czy wszystkie postanowienia zawarte w umowach zostały zrealizowane.

¹¹ Por. § 7 rozporządzenia ministra zdrowia z 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (DzU nr 94, poz. 1097).

¹² Por. rozporządzenie ministra zdrowia i opieki społecznej z 31 grudnia 1998 r. w sprawie warunków i trybu przekazywania samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej środków publicznych oraz kontroli sposobu ich wykorzystania (DzU nr 166, poz. 1266).

We wszystkich umowach zawartych w latach 1999-2001 nie określono wysokości kar umownych z tytułu niezgodnego z nią wydatkowania przez zleceniobiorcę środków publicznych albo niewywiązywania się lub nieterminowego realizowania postanowień umowy, jak również sposobu ich uiszczenia. W umowach zawartych w 1999 r. nie określano również, kto będzie właścicielem zakupionego sprzętu, a także terminów uruchomienia szpitalnych oddziałów ratunkowych (zespołów ratownictwa medycznego lub centrów powiadamiania ratunkowego). Obowiązek ten wprowadzono dopiero od 2000 r.

Nie do wszystkich umów dołączona była specyfikacja jako ich integralna część, która miała stanowić dla dyrekcji szpitala wiążący wyznacznik standardu wyposażenia w sprzęt medyczny organizowanego szpitalnego oddziału ratunkowego lub w sprzęt łączności tworzonego centrum powiadamiania ratunkowego, funkcjonujących w strukturach zintegrowanego ratownictwa medycznego. Na przykład specyfikacji sprzętu brakowało w 3 umowach spośród 22 zawartych w latach 1999-2000 (o wartości od 200 tys. zł do 300 tys. zł) i we wszystkich 9 umowach zawartych w 2001 r. (o wartości od 100 tys. zł do 480 tys. zł) z jednostkami działającymi w województwie zachodniopomorskim.

Wyniki kontroli wskazały np., że z powodu braku specyfikacji i nieprecyzyjnych zapisów w umowach jeden z kontrolowanych zakładów opieki zdrowotnej zakupił ambulanse nieodpowiadające standardom nadwozia ambulansu ratunkowego i sprzęt łączności dla CPR niespełniający warunków „systemu zintegrowanej łączności dyspozytorskiej”.

Stwierdzono również, że w rozliczeniach umów ministerstwo uwzględniało zakup innego sprzętu i aparatury niż wymienione w specyfikacji (jeśli była dołączona do umowy) oraz wydatki niewynikające z niej (np. prace adaptacyjno-remontowe pomieszczeń szpitalnych oddziałów ratunkowych – które powinny być finansowane ze środków własnych szpitali lub ich organów założycielskich), mimo iż zmiany te nie były uzgodnione z ministerstwem. Zakupy sprzętu w wielu wypadkach były niecelowe i niezwiązane z tworzeniem SOR. Sprzyjał temu fakt, że specyfikację podpisywał tylko przedstawiciel zakładu opieki zdrowotnej.

Ustalono ponadto, że ministerstwo bezzasadnie ograniczało możliwości wykonywania kontroli prawidłowości wykorzystania przekazanych środków, umieszczając w umowach o przekazanie środków na realizację programu ZRM zapisy określające ostateczne terminy ich przeprowadzania. Tym samym ministerstwo pozbawiało się możliwości przeprowadzenia kontroli po tym terminie. Przepisy¹³ nie nakładały obowiązku ustalenia terminów przeprowadzenia kontroli sposobu wykorzystania środków. Z uwagi na fakt, że okres wdrażania programu z reguły przedłużał się poza termin określony dla utworzenia SOR (CPR) i przeprowadzenia kontroli, zawarte

¹³ Por. § 7 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej, jw.

w umowach postanowienia co do terminów kontroli faktycznie ograniczały możliwość jej wykonania.

Podkreślić również należy, że udzielanie i wykorzystanie dotacji podlega szczególnym rygorom. Dlatego nieuzasadnione było pozbawienie się możliwości skontrolowania, czy wszystko zostało wykonane zgodnie z umową, w wyniku zapisania w umowach terminów ograniczających wykonanie kontroli.

Ponadto, chociaż w umowach określano skutki naruszenia postanowień umowy oraz podano, że wszelkie zmiany umowy wymagają dla swej ważności formy pisemnej, to jednak Ministerstwo Zdrowia nie wymagało realizacji tych postanowień od zleceniobiorców, mimo że były one często naruszane (np. zleceniobiorcy nie informowali pisemnie ministerstwa o: niedotrzymaniu terminu uruchomienia SOR i CPR; wykorzystywaniu sprzętu i aparatury medycznej zakupionej na wyposażenie SOR na innych oddziałach szpitala, tj. niezgodnie z ich przeznaczeniem; zmianie niektórych rodzajów sprzętu i aparatury medycznej zakupionych na wyposażenie SOR – w porównaniu z wymienionymi w specyfikacjach stanowiących załączniki do umów).

Wyniki kontroli wskazały również na brak synchronizacji między przekazywaniem (przez ministerstwo) środków na zakup wyposażenia SOR a wyznaczonym w umowach terminem utworzenia i uruchomienia tych oddziałów dla potrzeb ratownictwa medycznego. W większości prace adaptacyjno-remontowe były wykonywane z opóźnieniem nawet o 2-3 lata (w tej sytuacji zakupiony sprzęt rozdysponowywano na inne oddziały szpitalne, niezwiązane z ratownictwem medycznym).

Na przykład na terenie jednego z kontrolowanych województw, tylko w 4 szpitalach – spośród 14, które otrzymały środki z Ministerstwa Zdrowia na wyposażenie SOR – zakupiony sprzęt był zainstalowany w tych oddziałach, natomiast w 9 był wykorzystywany w innych oddziałach z powodu nieistnienia SOR, a w 1 był przechowywany w magazynie inwestycyjnym.

W innym kontrolowanym województwie sprzęt zakupiony ze środków Ministerstwa Zdrowia wykorzystywany był zgodnie z przeznaczeniem (tj. w SOR) tylko w 3 szpitalach spośród 10, a w pozostałych zdeponowany był w pomieszczeniach magazynowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że minister zdrowia nie wykonywał w wyznaczonym terminie również innych zadań mających istotne znaczenie dla przebiegu wdrażania systemu ratownictwa medycznego. Stwierdzono np., że do czasu zakończenia kontroli NIK (31 grudnia 2002 r.) minister nie zatwierdził żadnego z przesłanych do ministerstwa (15) wojewódzkich planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych na 2003 r. (mimo iż 7 z nich otrzymał w wyznaczonym terminie, tj. do 31 sierpnia 2002 r.). Minister nie opracował także do końca 2002 r. krajowego planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych na 2003 r. Plan ten powinien być przygotowany do 30 września 2002 r., na podstawie zatwierdzonych planów wojewódzkich.

Nieprawidłowości we wdrażaniu systemu ratownictwa medycznego stwierdzono również na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Wojewodowie i starostowie nie mogli prawidłowo i skutecznie wykonywać zadań związanych z wdrażaniem systemu ratownictwa medycznego, mających istotny wpływ na docelowy kształt i skuteczność funkcjonowania tego systemu na swoim terenie (województwa i powiatu), ponieważ brakowało przepisów wykonawczych do ustawy i nie obowiązywała jeszcze ta część ustawy, w której określone zostały dla nich zadania¹⁴.

Wojewodowie nie mieli także kompleksowych informacji o wysokości kosztów wdrażania systemu ratownictwa medycznego w ich województwach, ponieważ nie dysponowali danymi o formach i rozmiarach świadczonej pomocy (nakładów finansowych) przez różne podmioty na rzecz tego systemu, w tym również przez ministra zdrowia. Minister bowiem przekazywał środki z programu „Zintegrowane ratownictwo medyczne” na organizację systemu bezpośrednio do jednostek ochrony zdrowia (na podstawie umów zawartych przez ministra z dyrektorami tych jednostek). Środki te nie przechodziły przez budżet wojewodów, a sposób ich wydawania nie zawsze był przez wojewodów nadzorowany. Jednostki organizacyjne – które miały tworzyć system – funkcjonowały więc niezależnie od siebie, często nie mając podstawowych informacji o działaniach innych elementów systemu.

Na przykład Ministerstwo Zdrowia przekazało w latach 1999-2001 środki na zakup wyposażenia szpitalnych oddziałów ratunkowych bezpośrednio jednostkom ochrony zdrowia na terenie jednego z kontrolowanych województw w łącznej wysokości 10,2 mln zł, a innego województwa – w wysokości 6,5 mln zł.

W ocenie NIK, brak kompleksowej wiedzy w tym zakresie nie pozwalał na prawidłowe sprawowanie funkcji koordynacyjnych – zarówno w sferze określenia potrzeb, jak i wykorzystania zakupionego już sprzętu i aparatury medycznej, stanowiących wyposażenie jednostek systemu ratownictwa medycznego.

Według danych jednego z kontrolowanych urzędów, na wdrażanie systemu ratownictwa medycznego w województwie w latach 1999-2001 wykorzystano 13 mln zł uzyskanych od ministra zdrowia w formie dotacji celowych, w tym jeden ze szpitali otrzymał (z Ministerstwa Zdrowia) łącznie 880 tys. zł. Kontrola NIK przeprowadzona w tym szpitalu wykazała natomiast, że korzystał on również z dotacji marszałka województwa w kwocie 520 tys. zł oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 510 tys. zł.

Wojewodowie zwykle nie konsultowali z kasami chorych rozmieszczenia szpitalnych oddziałów ratunkowych na swoim terenie, mimo iż ministerstwo zwracało się do nich w tej sprawie odrębnymi pismami. Obowiązek konsultacji z instytucją finansującą usługi medyczne powstał 1 lipca 2002 r., gdy sieć szpitali, w których

¹⁴ Por. art. 16, 17, 19 ustawy o ratownictwie medycznym; miały wejść w życie od 1 stycznia 2003 r.

miały być utworzone te oddziały została już wcześniej (w latach 1999-2001) ustalona przez Ministerstwo Zdrowia, a były one już w trakcie organizacji.

Stwierdzono wprawdzie, że niektórzy wojewodowie zwracali się do kasy chorych o opinię na temat rozmieszczenia SOR w województwie, ale i tak z reguły nie była ona brana pod uwagę (z różnych powodów) przy podejmowaniu ostatecznej decyzji w tym zakresie.

Na przykład jeden z wojewodów zwrócił się do kasy chorych o wyrażenie opinii na temat rozmieszczenia SOR na terenie województwa dopiero 21 sierpnia 2002 r. i opinię tę otrzymał już po przekazaniu ministrowi zdrowia wojewódzkiego planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych do zatwierdzenia. Podkreślić należy, że spośród 12 zaplanowanych nowych SOR aż 4 miały – zdaniem kasy – niewłaściwą lokalizację (w tym za zbędne uznano tworzenie nowych SOR, obok już istniejących), zaś 1 nie miał wymaganego zaplecza lokalowego i kadrowego.

Nie wszyscy wojewodowie przestrzegali także obowiązku opracowania wojewódzkiego programu w zakresie ratownictwa medycznego, stanowiącego podstawę kształtowania systemu funkcjonującego w województwie. Program ten powinien zawierać założenia i wytyczne dotyczące rozwoju, organizacji i infrastruktury systemu ratownictwa w województwie¹⁵.

Niektórzy wojewodowie – mimo iż opracowali ten program, to jednak przesłali go starostom w terminie uniemożliwiającym lub utrudniającym opracowanie na jego podstawie powiatowych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych i przekazanie go wojewodom do zatwierdzenia w ustalonym czasie (tj. do 31 lipca 2002 r.). Taka sytuacja wskazuje – w ocenie NIK – na niezrozumienie przez osoby odpowiedzialne za realizację zadań wojewody znaczenia tego programu jako instrumentu służącego do oddziaływania wojewody na zawartość opracowywanych przez samorządy rocznych powiatowych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych, które powinny być przygotowywane przez starostów na podstawie wojewódzkiego programu ratownictwa medycznego¹⁶. Należy zaznaczyć, że w sytuacji gdy starostowie nie dysponują wojewódzkim programem ratownictwa medycznego, wątpliwe jest – zdaniem NIK – zapewnienie zgodności wojewódzkiego planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych ze wspomnianym wojewódzkim programem, jak i planami powiatowymi w tym zakresie.

Wojewodowie nie dotrzykali również terminu opracowania rocznych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych na 2003 r., które powinny być przygotowane i przesłane ministrowi zdrowia do zatwierdzenia w terminie do 31 sierpnia

¹⁵ Por. art. 22 ust. 1 ustawy o ratownictwie medycznym.

¹⁶ Por. § 2 ust. 1 rozporządzenia ministra zdrowia z 23 maja 2002 r. w sprawie trybu tworzenia powiatowych, wojewódzkich i krajowych rocznych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych (DzU nr 79, poz. 721).

2002 r. Tylko 7 wojewodów nadesłało plany w ustalonym czasie, natomiast pozostali – z opóźnieniem; do chwili zakończenia kontroli NIK (tj. do 31 grudnia 2002 r.) planu tego nie przesłał wojewoda mazowiecki.

Przyczyną opóźnień w opracowaniu wojewódzkich planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych na 2003 r. było nieterminowe (po 31 lipca 2002 r.) przysłanie do wojewodów planów powiatowych z poszczególnych starostw, jak również – w niektórych województwach – niejasne zasady powierzenia realizacji zadań wojewody w tym zakresie poszczególnym osobom.

Stwierdzono, że wojewódzkie plany zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych nie zawsze zawierały wszystkie elementy określone w ustawie o ratownictwie medycznym i rozporządzeniu w sprawie tworzenia planów, jak również niektóre z nich opracowano na podstawie niezatwierdzonych wcześniej przez wojewodów planów powiatowych.

Także plany powiatowe zawierały podobne braki¹⁷. Przyczyną nieprawidłowości w planach powiatowych – jak tłumaczono w trakcie kontroli – było niesporządzenie przez większość województw programów ratownictwa medycznego oraz niewydanie przez ministra zdrowia rozporządzenia określającego szczegółowe elementy planów działań ratowniczych. NIK nie podzieliła jednak tego stanowiska, ponieważ brak rozporządzenia w tym wypadku nie może stanowić przeszkody w realizacji postanowień ustawy o ratownictwie medycznym w tym zakresie.

W związku z powyższym starostowie opracowali powiatowe plany zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych głównie opierając się na zapisach rozporządzenia ministra zdrowia w sprawie tworzenia planów. Rozporządzenie to nie przewiduje jednak umieszczenia w planie informacji o sposobach kierowania oraz o zasadach współdziałania, a także o procedurach podejmowania działań zmierzających do ograniczenia czynników wywołujących nagłe zagrożenie życia lub zdrowia oraz do ograniczenia ich następstw. Zauważyć również należy, że postanowienia ustawy o ratownictwie medycznym w sposób bardzo ogólny ujmuje ten zakres planów powiatowych.

W planach powiatowych najczęściej nie określano: sposobu koordynowania działań jednostek systemu i innych jednostek wykonujących zadania w zakresie ratownictwa medycznego lub pomocy doraźnej, sposobu kierowania oraz zasad współdziałania, a także procedur podejmowania działań zmierzających do ograniczenia czynników wywołujących stany nagłego zagrożenia życia lub zdrowia oraz do ograniczenia następstw tych stanów, przydziału zadań jednostkom systemu, rejonów operacyjnych zespołów ratownictwa medycznego, pełnych kosztów funkcjonowania tego systemu.

Nie wszyscy starostowie (których to dotyczyło) dostosowali się do propozycji wojewody w sprawie utworzenia wspólnego (dla kilku powiatów) centrum powia-

¹⁷ Por. art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o ratownictwie medycznym oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie tworzenia planów.

damiania ratunkowego oraz jego lokalizacji, a działania podjęte przez niektórych z nich na rzecz realizacji tych propozycji nie przyniosły oczekiwanego efektu.

Starostowie „nie byli zainteresowani” utworzeniem wspólnego centrum, gdyż uważali, że proponowany przez wojewodę układ ogranicza kompetencje niektórych powiatów w realizacji ustawowych zadań. Dlatego też każdy z nich starał się o utworzenie centrum na swoim terenie. Zauważyć należy, że utworzenie wspólnego centrum dla powiatów sąsiadujących wymaga zawarcia porozumienia między tymi powiatami¹⁸ i zatwierdzenia go przez wojewodę. Obowiązujące przepisy nie precyzują jednak, kto ma doprowadzić do zawarcia tego porozumienia, ani też jak należy postępować w wypadku porozumień z miastami mającymi prawa powiatów grodzkich, a więc mającymi wspólne służby z powiatami ziemskimi.

Tylko nieliczne powiaty utworzyły centrum powiadamiania ratunkowego w rozumieniu postanowień ustawy o ratownictwie medycznym (za pomocą którego starosta powinien zarządzać systemem ratownictwa medycznego w powiecie), mimo iż upłynął termin ich uruchomienia ustalony przez Ministerstwo Zdrowia (w umowie o przekazanie środków na ich wyposażenie). W niektórych powiatach są one dopiero w trakcie organizacji, przy czym stopień zaawansowania prac jest bardzo zróżnicowany – od stanu „zerowego” (dopiero na etapie koncepcji) do stanu „przed uruchomieniem”.

Główną przeszkodą w tworzeniu centrów powiadamiania był brak przepisów wykonawczych do ustawy o ratownictwie medycznym dotyczących CPR (w tym określających standardy postępowania, wyposażenia zwłaszcza w sprzęt telekomunikacyjny oraz warunki techniczne pomieszczeń, a także określających kwalifikacje zawodowe osób pełniących funkcje dyspozytora medycznego i lekarza koordynatora medycznego)¹⁹. Brakowało też środków finansowych w budżetach powiatów, przeznaczonych na realizację tego zadania²⁰ (uniemożliwiło to przygotowanie pomieszczeń CPR i zakup pełnego wyposażenia). Niektóre starostwa w ogóle nie przeznaczyły w swoich budżetach pieniędzy na ten cel, a inne – przewidziały w wysokości niewystarczającej w stosunku do potrzeb.

Środki finansowe na zakup sprzętu komputerowego i łącznościowego – stanowiących wyposażenie centrum powiadamiania ratunkowego – pochodziły głównie z Ministerstwa Zdrowia; przekazywane były za pośrednictwem zakładu opieki zdrowotnej z danego powiatu, na podstawie umowy zawieranej przez ministra zdrowia z dyrektorem z.o.z. Stwierdzono, że nie zawsze zakupione ze środków Ministerstwa Zdrowia wyposażenie centrum było wykorzystywane zgodnie z zawartą w tym zakresie umową, tzn. nie było przekazywane w całości.

¹⁸ Por. art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o ratownictwie medycznym (miał wejść w życie od 1 stycznia 2003 r.) i art. 4 ust. 3-6 ustawy o usługach ratowniczych.

¹⁹ Por. art. 21 ust. 2 i 5 ustawy o ratownictwie medycznym (miał wejść w życie od 1 stycznia 2003 r.).

²⁰ Por. art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o ratownictwie medycznym (wszedł w życie 1 stycznia 2002 r.).

Zauważyć należy, że minister zdrowia zobowiązywał (w umowach) dyrektorów z.o.z. do uruchomienia CPR we wskazanym przez niego terminie, podczas gdy w rzeczywistości nie mieli oni wpływu na termin utworzenia i uruchomienia centrum; ich rola ograniczała się do przekazania zakupionego wyposażenia. Trzeba nadmienić, że CPR tworzone są na bazie stanowisk kierowania Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (ze względu na dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną oraz funkcjonującą sieć łączności radiowej i teleinformatycznej), dlatego też dyrektorzy z.o.z. nie mogą narzucać terminów przygotowania pomieszczeń CPR (wykonania prac adaptacyjno-remontowo-budowlanych), szczególnie że zadania te – realizowane jako zadania samorządowe – finansowane są z budżetów komend powiatowych PSP. Dowodzi to braku koordynacji działań różnych ogniw administracji publicznej. W związku z powyższym terminy uruchomienia centrów powiadamiania ratunkowego określone w umowach zawartych z Ministerstwem Zdrowia z reguły nie były dotrzymane, a opóźnienia – w stosunku do tego terminu – wynoszą od kilku do kilkunastu miesięcy.

Na przykład jeden ze starostów zawarł porozumienie 31 października 2000 r. z dyrektorem samodzielnego publicznego z.o.z. i komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w sprawie utworzenia centrum, planując jego uruchomienie w grudniu 2001 r. Natomiast minister zdrowia, zawierając umowę o przekazanie środków na wyposażenie CPR (w wysokości 85,9 tys. zł), zobowiązał dyrektora z.o.z. do uruchomienia centrum do 31 marca 2001 r. Do 22 października 2002 r. centrum nie zostało jeszcze uruchomione (19 miesięcy opóźnienia). Na uwagę zasługuje fakt, że tylko część zakupionego ze środków ministerstwa sprzętu – o wartości 52,9 tys. zł – dyrektor z.o.z. przekazał do centrum, a pozostały – o wartości 33 tys. zł – przeznaczył na wyposażenie stanowiska dyspozytorskiego Pogotowia Ratunkowego w tymże z.o.z. (a więc postąpił niezgodnie z postanowieniami umowy).

Nieprawidłowości we wdrażaniu systemu ratownictwa medycznego stwierdzono również w działalności zakładów opieki zdrowotnej, które otrzymywały środki z Ministerstwa Zdrowia na ten cel.

Szpitala w większości nie dotrzymały ustalonego w umowach (zawartych z ministerstwem o przekazanie środków na realizację programu ZRM) terminu uruchomienia oddziałów ratunkowych. Opóźnienia wynosiły od kilku miesięcy (6-10) do nawet 3 lat lub nie uruchomiono ich do chwili obecnej, a biorąc pod uwagę małe zaawansowanie prac adaptacyjno-remontowych, nie można nawet określić realnego terminu kiedy to nastąpi. Z reguły szpitale nie informowały ministerstwa o niedotrzymaniu ustalonego terminu uruchomienia oddziałów ratunkowych. Ministerstwo dowiadywało się o tym dopiero ze sprawozdań pełnomocników wojewodów ds. ratownictwa medycznego bądź w wyniku przeprowadzanych kontroli realizacji umów lub – do czasu kontroli NIK – wiedzy takiej nie miało w ogóle. Jak już wcześniej

wspomniano, konsekwencją niedotrzymania terminów uruchomienia szpitalnych oddziałów ratunkowych było rozdysponowanie zakupionego sprzętu i aparatury medycznej na inne oddziały szpitala, a tym samym wykorzystanie ich niezgodnie z założeniami programu i postanowieniami zawartych umów.

Szpitalne oddziały ratunkowe, które zostały już utworzone, nie udzielały świadczeń zdrowotnych w ramach medycznych działań ratowniczych, ponieważ kasy chorych nie podpisały umów o ich finansowanie²¹. Świadczenia te finansowane były w ramach ogólnie zawartych ze szpitalami umów o stacjonarne świadczenia zdrowotne. W związku z tym w SOR przyjmowano przeważnie pacjentów ambulatoryjnie lub w dalszym ciągu funkcjonowały one jako szpitalne izby przyjęć.

W ocenie NIK, nierozwiązany problem realnego finansowania szpitalnych oddziałów ratunkowych spowodował, że w ówczesnej sytuacji ekonomicznej dyrektorzy zakładów opieki zdrowotnej starali się unikać przysparzania stałych strat finansowych w wyniku świadczenia usług przez te oddziały.

Na przykład w jednym z kontrolowanych szpitali od marca 2000 r. do grudnia 2002 r. (zakończenie kontroli NIK) szpitalny oddział ratunkowy nie podjął działalności w ramach systemu ratownictwa medycznego, ponieważ kasa chorych nie pokrywała kosztów leczenia pacjentów w tym oddziale. W związku z tym w SOR chory przyjmowani byli wyłącznie ambulatoryjnie, natomiast pacjentów wymagających hospitalizacji przekazywano do leczenia w odpowiednim dla ich schorzenia innym oddziale szpitala.

Zauważyć należy, że celem powstania SOR (czyli zgromadzenia w jednym miejscu sprzętu ratującego życie i ludzi przeszkolonych w ratowaniu życia) nie jest jego „lepsze” wykorzystanie, lecz utrzymywanie w stałej gotowości do niesienia pomocy w stanach zagrożenia życia.

Niektóre szpitalne oddziały ratunkowe, utworzone jako jednostki systemu ratownictwa medycznego, nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego, mimo iż poniesione zostały znaczne nakłady finansowe na utworzenie każdego z nich.

Na przykład w jednym z kontrolowanych szpitali SOR utworzony został 1 września 2000 r., ale nie jest oddziałem ratunkowym w rozumieniu ustawy o ratownictwie medycznym²², ponieważ obszar resuscytacyjno-zabiegowy nie jest wyposażo-

²¹ Obowiązek finansowania przez kasy chorych świadczeń zdrowotnych udzielanych w szpitalnych oddziałach ratunkowych miał wejść w życie 1 stycznia 2003 r. (art. 34 ust. 4 ustawy o ratownictwie medycznym). Do tego czasu kasy chorych mogły zawierać odrębne umowy o finansowanie tych świadczeń, ale z reguły nie robiły tego z uwagi na wysokie koszty świadczeń i ograniczone możliwości finansowe kas.

²² Por. art. 3 pkt 11 ustawy o ratownictwie medycznym oraz §§ 7, 8, 10 i 11 rozporządzenia ministra zdrowia z 10 maja 2002 r. w sprawie SOR.

ny w sprzęt i urządzenia umożliwiające m.in. monitorowanie i podtrzymywanie funkcji życiowych. Funkcje obszaru krótkotrwałej intensywnej terapii realizuje oddział intensywnej terapii (OIT), stanowiący odrębną komórkę organizacyjną szpitala. W strukturze SOR nie wyodrębniono także obszaru konsultacyjnego i laboratoryjno-diagnostycznego, a ich funkcje zapewnia dział diagnostyki szpitala i konsultacyjne gabinety lekarskie w poszczególnych oddziałach.

Zakładem opieki zdrowotnej udzielającym świadczeń w ramach systemu ratownictwa medycznego jest również Lotnicze Pogotowie Ratunkowe²³, utworzone 12 maja 2000 r. na bazie majątku zlikwidowanego Centralnego Zespołu Lotnictwa Sanitarnego²⁴ (CZLS) – państwowej jednostki budżetowej. Zakład ten od maja 2000 r. do 31 lipca 2002 r., realizując swoje statutowe zadania, wykonał ogółem 11 162 loty (trwające łącznie 11 705 godz. i 35 minut), udzielając świadczeń zdrowotnych 10 735 osobom (w tym w 2000 r. – 2272 osobom, w 2001 r. – 5289 i w 2002 r. – 3174). Najwięcej było lotów do wypadków – 6214 (tj. 53%), a następnie lotów ratowniczych – 3725 (33%) i sanitarnych – 1103 (10%).

Z ustaleń kontroli wynika, że liczba usług oferowanych przez LPR jest niewystarczająca, a przyczyną jest brak pokrycia obszaru Polski przez bazy HEMS²⁵ (w lotach do wypadków stanowi to około 40% powierzchni kraju) oraz ograniczenie lotów tylko do pory dziennej. Znaczne zwiększenie liczby lotów nie jest możliwe przed zakończeniem modernizacji śmigłowców (niewielkie rezerwy reśursu na kilku posiadanych śmigłowcach) oraz z powodu braku śmigłowców rezerwowych.

Spółród udzielonych przez Lotnicze Pogotowie Ratunkowe świadczeń zdrowotnych najwięcej dotyczyło ratowania w stanach zagrożenia życia i zdrowia osób, które uległy wypadkom lub nagłym zachorowaniom – 5971 osób (co stanowiło 56% ogółem osób, którym udzielono świadczeń) oraz transportu chorych do ośrodków specjalistycznych, gdy czas i warunki transportu mogły decydować o rokowaniu chorego – 4699 osób (44% ogółem).

Niezależnie od pozytywnych efektów działania LPR, wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu tej jednostki, jak również krytycznie oceniono działania Ministra Zdrowia – jako organu założycielskiego – w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

²³ Zwane dalej LPR.

²⁴ Por. zarządzenie ministra zdrowia z 3 marca 2000 r. w sprawie utworzenia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Lotnicze Pogotowie Ratunkowe” (DzUrż MZ nr 1, poz. 4) i zarządzenie ministra zdrowia z 3 marca 2000 r. w sprawie likwidacji Centralnego Zespołu Lotnictwa Sanitarnego (DzUrż MZ nr 1, poz. 5).

²⁵ HEMS (*Helicopter Emergency Medical Service*) – Śmigłowcowa Służba Ratownictwa Medycznego.

Stwierdzono m.in., że prowadzona przez LPR w poszczególnych latach ewidencja kosztów nie pozwoliła na ustalenie jednostkowego kosztu lotu w podziale na rodzaj maszyny i miejsce wykonywania lotu. Stawki za godziny lotu i godziny gotowości były przedmiotem negocjacji między ministrem zdrowia i SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Wynikały z kompromisowego wyliczenia możliwości finansowych ministra zdrowia i faktycznych kosztów godzin lotów poszczególnych jednostek, jak i pozostałych kosztów funkcjonowania LPR.

NIK zwróciła uwagę na fakt, że Ministerstwo Zdrowia, ustalając w powyższy sposób wysokość stawki za godzinę lotu i gotowość – stanowiącą ogólną kwotę środków na działalność LPR w danym roku – ustalało tym samym limit świadczeń zdrowotnych, po wyczerpaniu którego Pogotowie nie otrzymywało już pieniędzy, mimo iż w dalszym ciągu realizowało świadczenia²⁶. Po wyczerpaniu limitu środków przyznanych na dany rok (w 2000 r. – 7927 tys. zł, a w 2001 r. – 16 112 tys. zł) na działalność (w tym na udzielanie świadczeń zdrowotnych), LPR nie przekazywało do Ministerstwa Zdrowia (do końca roku) zestawienia godzin lotów i pełnionej gotowości do lotów (w 2000 r. – za listopad i grudzień a w 2001 r. – za grudzień).

Ustalono, że pierwszą kontrolę funkcjonowania LPR ministerstwo przeprowadziło dopiero w grudniu 2002 r., tj. po ponad 2,5-letnim okresie od jego utworzenia, mimo iż przepisy²⁷ zobowiązywały ministerstwo do przeprowadzenia kontroli okresowych co najmniej raz w roku.

Ministerstwo przekazywało LPR w latach 2000-2001 środki budżetowe na finansowanie świadczeń zdrowotnych (pomoc doraźną) udzielanych osobom ubezpieczonym, mimo iż zgodnie z obowiązującą – w okresie kontroli – ustawą o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym²⁸, świadczenia powinny być finansowane przez kasy chorych na podstawie umów zawartych z LPR. Podkreślić przy tym należy, że pierwsze środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności statutowej ministerstwo przekazało LPR dopiero po 2 miesiącach od rozpoczęcia jego działalności.

Ministerstwo nie wyegzekwowało od Lotniczego Pogotowia Ratunkowego przejętego z PZU SA nienależnego odszkodowania (w kwocie 571,8 tys. zł) za spalony

²⁶ W 2000 r. stawka za gotowość do wylotów ustalona została na poziomie 160 zł, a za godzinę lotu – 1000 zł (i 1500 zł w Zakopanem), a w 2001 r. – odpowiednio – 175 zł, 1050 zł (1600 zł).

²⁷ Por. § 7 rozporządzenia ministra zdrowia z 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (DzU nr 94, poz. 1097).

²⁸ Por. art. 31 ust. 2 pkt 3, art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1 ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153, ze zm.).

hangar w jednostce budżetowej (CZLS). Organem właściwym do przejęcia z odszkodowania był Minister Zdrowia.

Ministerstwo dopuściło również do przejęcia przez LPR zobowiązań (w kwocie 478,8 tys. zł) zlikwidowanej jednostki budżetowej Centralnego Zespołu Lotnictwa Sanitarnego, mimo iż obciążały one Skarb Państwa, w tym wypadku ministra zdrowia²⁹.

mgr Maria Małgorzata Gostyńska
Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia w NIK

²⁹ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe poinformowało NIK – pismem z 16 września 2003 r. – że w sierpniu 2003 r. dokonało zwrotu do budżetu państwa kwoty 571,8 tys. zł (wraz z ustawowymi odsetkami) oraz że otrzymało z Ministerstwa Zdrowia kwotę 478,8 tys. zł tytułem zwrotu zapłaconych zobowiązań CZLS.

Anna Demus

WYKORZYSTANIE BAZY SZKOLENIOWO-WYPOCZYNKOWEJ SŁUŻBY WIĘZIENNEJ

Służba Więzienna w ostatnich latach boryka się z ogromnymi problemami finansowymi, które w sposób zasadniczy wpływają na możliwość realizacji przez nią podstawowych zadań w zakresie zapewnienia wykonania kar pozbawienia wolności w stosunku do niektórych skazanych.

Informacje o długotrwałym oczekiwaniu osób skazanych na miejsce w zapelnionych ponad wszelkie normy zakładach karnych pojawiają się ostatnio w środkach masowego przekazu. Potwierdzają to statystyki sporządzane przez Służbę Więzienną, z których wynika m.in., że na koniec 2002 r. liczba osadzonych wyniosła około 81 tys., zaś liczba miejsc w zakładach karnych ponad 69 tys. Jednocześnie ponad 27 tys. osób oczekiwało na wykonanie kary. Wzrost wysokości środków na funkcjonowanie więziennictwa, zwłaszcza w ostatnich latach, był natomiast niższy niż wzrost liczby osadzonych.

Sytuacja taka wskazuje na szczególną potrzebę dokonania gruntownej analizy racjonalności wszystkich tytułów wydatków więziennictwa. W trudnej sytuacji budżetu państwa może się to okazać jedynym skutecznym sposobem minimalizowania problemów Służby Więziennej.

Jednym z aspektów działalności Służby Więziennej jest prowadzenie szkoleń oraz doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy i pracowników. Znalazło to odzwierciedlenie w art. 8 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, który stanowi, że w ośrodkach szkolenia Służby Więziennej prowadzi się szkolenie podoficerów, chorążych i oficerów Służby Więziennej. Zagadnienia te były przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zatytułowanej „Gospodarka finansowa Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Zakładu Budżetowego Usług Wypoczynkowych CZSW i jego oddziałów”, prowadzonej od kwietnia do lipca 2003 r.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2001 r. do 31 marca 2003 r., zadania w zakresie szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej realizowane były w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu (zwanym dalej COSSW w Kaliszu), który dysponował 522 miejscami, oraz w 11 ośrodkach doskonalenia kadr Służby Więziennej (zwanymi dalej ODK) – funkcjonujących w formie jednostek budżetowych i dysponujących w 2001 r. – 1458 miejscami, w 2002 r. – 1425 miejscami i w I kwartale 2003 r. – 1443 miejscami. Z przeprowadzonych w latach ubiegłych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (zwanym dalej CZSW) kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość, a także z analizy przepisów regulujących zakres zadań Służby Więziennej oraz jej strukturę wynikało, że służba ta dysponuje bazą szkoleniową umożliwiającą jednocześnie zakwaterowanie i szkolenie prawie 2,1 tys. osób. Biorąc pod uwagę poziom zatrudnienia, baza ta stwarza możliwości szkolenia każdego pracownika i funkcjonariusza Służby Więziennej średnio przez 33 dni w roku. Jednakże, jak wynika z kontroli NIK, wykorzystanie tej bazy na cele szkoleniowe kształtowało się w ostatnich latach na poziomie kilkunastu procent, zaś infrastruktura wykorzystywana była głównie do prowadzenia działalności ubocznej, finansowanej w różnych okresach w formie rachunków środków specjalnych lub zakładu budżetowego. Utrzymanie zaś tej bazy pochłania corocznie znaczne środki budżetowe.

W formie zakładu budżetowego realizowane były m.in. zadania Służby Więziennej w zakresie zapewnienia osobom uprawnionym, tj. funkcjonariuszom, pracownikom, emerytom i rencistom oraz ich rodzinom, świadczeń socjalnych związanych z wypoczynkiem i rekreacją. W tym celu minister sprawiedliwości, decyzją z 13 grudnia 2000 r. w sprawie zakładu budżetowego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, zmienił nazwę i przedmiot działania dotychczas funkcjonującego w CZSW Zakładu Budżetowego „Kolonie i obozy wypoczynkowe dla dzieci,” na Zakład Budżetowy Usług Wypoczynkowych Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie. W okresie objętym kontrolą w strukturze Zakładu Budżetowego funkcjonowało 14 ośrodków wypoczynkowych – oddziałów Zakładu. Ośrodki te działały na bazie majątku 11 ośrodków doskonalenia kadr oraz Aresztu Śledczego w Kamieniu Pomorskim i dysponowały łącznie: w 2001 r. – 2043 miejscami, a w 2002 r. – 2010 miejscami.

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli miały umożliwić dokonanie oceny wysokości wydatków budżetowych ponoszonych w części 37 – Sprawiedliwość (w rozdziale dotyczącym więziennictwa) na utrzymanie bazy szkoleniowej Służby Więziennej przy uwzględnieniu stopnia wykorzystania tej bazy na realizację zadań statutowych. Ponadto celem kontroli było ustalenie, czy i w jakim stopniu przychody oddziałów Zakładu Budżetowego Usług Wypoczynkowych uzyskiwane z prowadzonej działalności umożliwiają samofinansowanie tych oddziałów oraz jaki ma to wpływ na zmniejszenie wydatków budżetowych przeznaczonych na utrzyma-

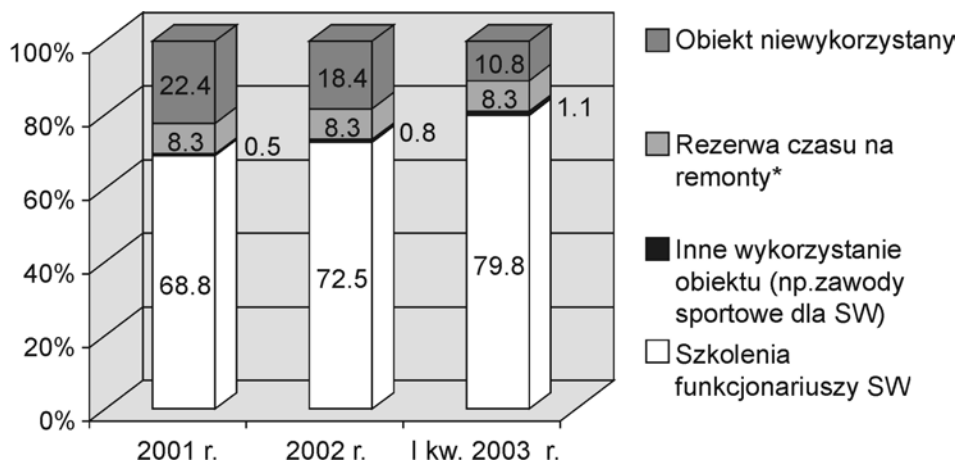
nie jednostek budżetowych, których majątek jest wykorzystywany w działalności tych oddziałów.

Kontrola gospodarki finansowej więziennictwa w powyższym zakresie przeprowadzona została w 29 jednostkach, tj. w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, Zakładzie Budżetowym, Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, 11 Ośrodkach Doskonalenia Kadr Służby Więziennej, Areszcie Śledczym w Kamieniu Pomorskim oraz 14 oddziałach (ośrodkach czasowych) Zakładu Budżetowego.

W trakcie kontroli ustalono m.in., iż baza szkoleniowa ODK była w niewielkim stopniu wykorzystywana na prowadzenie podstawowej dla ODK działalności szkoleniowej¹; głównie organizowano w niej wypoczynek, także dla osób spoza Służby Więziennej. Ponadto wykorzystywano ją do świadczenia innych usług o charakterze komercyjnym.

Rysunek 1

Stopień wykorzystania COSSW w Kaliszu



* Dotyczy sierpnia, w którym jednocześnie kadra dydaktyczna wykorzystywała urlopy wypoczynkowe.

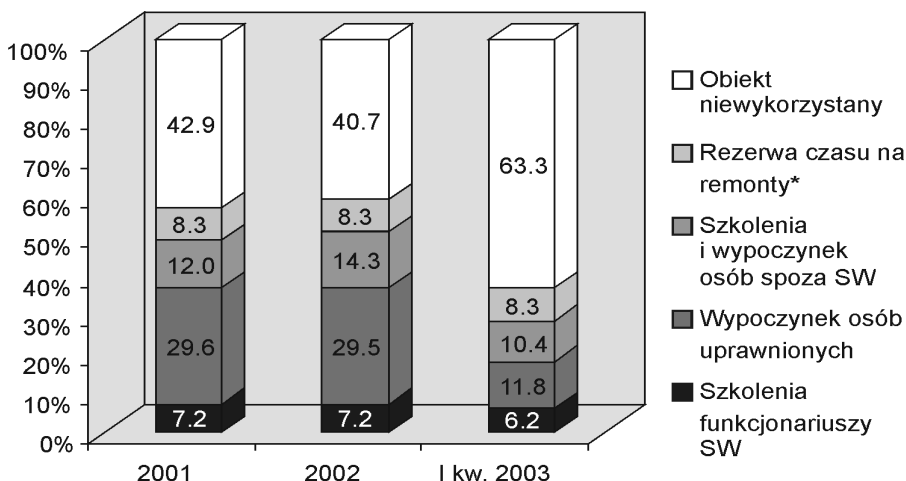
Utrzymywanie obiektów szkoleniowych o tak niewielkim stopniu wykorzystania na cele statutowe bez jednoczesnego zapewnienia możliwości ich wykorzystania w inny sposób, niegenerujący kosztów pokrywanych ze środków publicznych, jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem niecelowym i niegospodarnym.

¹ Wykorzystanie obiektów nie przekraczało 8% w roku, podczas gdy w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, w którym prowadzono wyłącznie działalność szkoleniową, średnie roczne wykorzystanie tego obiektu wyniosło około 70%.

Jednakże Służba Więzienna podejmowała działania w celu lepszego wykorzystania majątku ODK. Polegały one m.in. na organizowaniu odpłatnej działalności wypoczynkowej i szkoleniowej, co umożliwiało realizację zadań związanych z zapewnieniem uprawnionym osobom świadczeń socjalnych, jak również przynosiło zwrot części kosztów funkcjonowania ODK, ponoszonych ze środków publicznych. Działania te były jednak niewystarczające, o czym świadczy fakt, że majątek ODK pozostawał niewykorzystany średnio w ponad 40%.

Rysunek 2

Stopień wykorzystania ośrodków doskonalenia kadr



* W Służbie Więziennej nie określano precyzyjnie okresów niezbędnych do przeprowadzenia czynności remontowo-konserwacyjnych w obiektach ODK – dla zapewnienia porównywalności danych w *Informacji o kontroli* przyjęto 1/12 roku.

Kontrolowane jednostki budżetowe (ODK) nie egzekwowały od oddziałów Zakładu Budżetowego zwrotu wydatków z tytułu wynagrodzenia wykonujących pracę na rzecz oddziałów Zakładu Budżetowego funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (które to oddziały prowadziły działalność z wykorzystaniem majątku tych jednostek), a tym samym nie zapewniały refundacji znaczącej części wydatków poniesionych przez te jednostki na realizację zadań związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem Zakładu Budżetowego. Ponoszenie takich wydatków ze środków budżetowych było, zdaniem NIK, niecelowe i niegospodarne, a ponadto sprzeczne z regulaminem Zakładu

Budżetowego, który przewidywał obowiązek ich refundowania. NIK szacuje², że wydatki budżetowe ODK na wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, powinny być refundowane w wysokości: 5830,5 tys. zł w 2001 r.³ i 6270,7 tys. zł w 2002 r.⁴ Wydatki w rozdziale 75512 – Więziennictwo zostały zrealizowane w 2001 r. w wysokości 1 214 793,9 tys. zł, a w 2002 r. w wysokości 1 382 319,8 tys. zł⁵. Oznacza to, że wspomniane wydatki budżetowe ODK na wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, stanowiły 0,5% zrealizowanych w tych latach wydatków budżetowych w rozdziale 75512 – Więziennictwo.

Zdaniem NIK, Służba Więzienna powinna przede wszystkim podjąć działania w celu określenia wielkości bazy szkoleniowej, odpowiadającej faktycznym potrzebom szkoleniowym. Inna działalność, niezwiązana z procesami szkolenia i doskonalenia kadr, powinna przede wszystkim zapewniać potrzeby socjalne osób uprawnionych i mieć charakter uzupełniający, a odpłatność za te świadczenia (m.in. wczasy wypoczynkowe, kolonie i obozy wypoczynkowe dla dzieci i młodzieży w ośrodkach wczasowych Służby Więziennej) powinna pokrywać wszystkie koszty związane z organizacją danego rodzaju świadczenia⁶.

Z ustaleń kontroli wynika również, że wydatki budżetowe ODK w relacji do tzw. osobodnia szkoleniowego⁷ kształtowały się na znacznie wyższym poziomie niż

² W „Harmonogramach szkół, kursów, kursokonferencji, narad instruktazowo-szkoleniowych i szkoleń”, sporządzanych dla poszczególnych ODK przez Biuro Kadr i Szkolenia CZSW określono, że na wyłączne prowadzenie działalności wypoczynkowej przeznaczają się 135 dni w roku kalendarzowym (tj. 37% roku). Tym samym zostało przesądzone, że w tym okresie każdy ODK nie prowadzi swojej zasadniczej działalności szkoleniowej. W rzeczywistości wykorzystanie ODK w celach wypoczynkowych i na inne formy działalności niezwiązanej ze szkoleniem funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej było wyższe i wyniosło w 2001 r. 41,6%, a w 2002 r. 43,8%. Do szacunków przyjęto wskaźniki rzeczywistego wykorzystania ODK – oszacowane kwoty wynikają z pomnożenia kwoty rocznych wydatków ODK na wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, przez wskaźniki wykorzystania ODK wynoszące w 2001 r. 0,416 i w 2002 r. 0,438.

³ Partycypacja Zakładu Budżetowego.

⁴ Partycypacja Zakładu Budżetowego oraz częściowo z utworzonych w jednostkach budżetowych rachunków środków specjalnych, jeśli ich przychody pochodziły z takiej działalności. Biorąc pod uwagę relację wielkości wydatków Zakładu Budżetowego i rachunków środków specjalnych z tytułu usług wypoczynkowych i szkoleniowych można oszacować, że kwota partycypacji dotyczy w 73% Zakładu Budżetowego i w 27% środków specjalnych.

⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. w części 37 – Sprawiedliwość*, NIK, maj 2003 r.

⁶ § 2 ust. 2 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 9 września 1997 r. w sprawie określenia rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych i bytowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz członków ich rodzin (DzU nr 120, poz. 764).

⁷ Liczone jako iloraz wydatków poniesionych przez ODK w danym roku budżetowym i osobodni szkoleń. Od wydatków ODK ogółem odjęto te, które powstają lub skutkują w okresach dłuższych niż rok obrachunkowy, tj. na inwestycje (§§ 6050 i 6060), na nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy (§ 4060).

analogiczne wydatki ponoszone przez COSSW w Kaliszu. Były one także wyższe niż koszty „osobodnia” działalności wypoczynkowej prowadzonej przez oddziały Zakładu Budżetowego. Wydatki takie wyniosły w ODK średnio 533 zł w 2001 r. (od 312 zł w ODK w Popowie do 1225 zł w ODK w Zwartowie) i 602 zł w 2002 r. (od 315 zł w ODK w Olszanicy do 3174 zł w ODK w Karpaczu), podczas gdy analogiczne wydatki COSSW w Kaliszu były ponad siedmiokrotnie niższe i wyniosły w 2001 r. 81 zł, a w 2002 r. 78 zł. Całkowita odpłatność za pobyt osoby korzystającej z usług wypoczynkowych świadczonych przez oddziały Zakładu Budżetowego, wyrażona w skalkulowanej stawce dziennej dla osoby uprawnionej (bez narzutów z tytułu zysku), w 2001 r. i w 2002 r. kształtowała się poziomem 35 – 37 zł, a komercyjne stawki odpłatności za wczasy dla osób nieuprawnionych (z narzutem z tytułu zysku) wynosiły w tym czasie od 60 zł do 110 zł w sezonie oraz od 60 zł do 80 zł poza sezonem.

Przyczyną (obok niewielkiego wykorzystania obiektów ODK na cele szkoleniowe) zróżnicowania wymienionych wydatków oraz dysproporcji między nimi i stawkami odpłatności za usługi wypoczynkowe (nawet stawkami uwzględniającymi komercyjne narzuty) było – zdaniem NIK – stosowanie w okresie objętym kontrolą przez ośrodki wypoczynkowe będące oddziałami Zakładu Budżetowego zaniżonych stawek odpłatności za świadczone usługi. Stawki te nie uwzględniały bowiem wszystkich kosztów funkcjonowania tych ośrodków, tj. wspomnianych wcześniej kosztów osobowych. Stosowanie przez Zakład Budżetowy cen świadczonych usług skalkulowanych poniżej rzeczywistych kosztów własnych zapewniało mu nieuzasadnioną, zdaniem NIK, uprzywilejowaną w stosunku do innych podmiotów pozycję na rynku usług wypoczynkowych.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zakład budżetowy pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych. W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że Zakład Budżetowy Usług Wypoczynkowych CZSW nie spełniał warunku samofinansowania określonego w art. 19 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie pokrywał z przychodów pełnych, rzeczywistych kosztów własnych (kosztów wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników cywilnych jednostek budżetowych w związku ze świadczeniem przez nich pracy na rzecz Zakładu Budżetowego). Wydatki na wynagrodzenia tych osób finansowane były w całości ze środków jednostek budżetowych, a nie z przychodów własnych Zakładu Budżetowego. Powodowało to „dotowanie” ze środków publicznych cen usług wypoczynkowych, co zapewniało – jak już wspomniano – Zakładowi Budżetowemu nieuzasadnioną, zdaniem NIK, uprzywilejowaną pozycję na rynku usług wypoczynkowych.

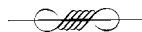
Trzeba także odnotować, że sprawowany przez dyrektora generalnego Służby Więziennej oraz kierownika Zakładu Budżetowego nadzór nad objętymi kontrolą podległymi jednostkami był, biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, niewystarczający.

Można również nadmienić, że jak wynika z oświadczeń dyrektora generalnego Służby Więziennej składanych po zakończeniu kontroli NIK (w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne), finansowanie z rachunków środków specjalnych działalności czasowo-wypoczynkowej oraz szkoleniowej realizowanej dla podmiotów spoza Służby Więziennej w 2003 r. zastąpi całkowicie taką działalność prowadzoną w formie Zakładu Budżetowego. Tym samym Zakład Budżetowy Usług Wypoczynkowych CZSW zostanie do końca 2003 r. rozwiązany. NIK zwraca jednak uwagę, że niezależnie od formy prawnoorganizacyjnej prowadzenia ubocznej działalności usługowej, działalność ta powinna być prowadzona z zachowaniem zasady pokrywania wszystkich jej kosztów z osiągniętych z tej działalności przychodów. Do kosztów takich należą m.in. koszty zatrudnienia osób, które realizują zadania związane ze świadczeniem usług. W odniesieniu do zakładu budżetowego zasada taka została sformułowana w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W wypadku rachunków środków specjalnych, w art. 16a ustawy o Służbie Więziennej określono źródło ich przychodów, tj. wpływy ze świadczonych usług oraz kierunki dozwolonych wydatków, m.in. wydatki na pokrycie kosztów prowadzonej działalności.

Niezależnie od powyższego trzeba wspomnieć o niekorzystnych konsekwencjach przyjęcia w Służbie Więziennej zasady prowadzenia ubocznej, odpłatnej działalności usługowej w formie środka specjalnego, przy jednoczesnym jej kontynuowaniu w formie zakładu budżetowego. Sytuacja jaka miała miejsce w 2002 r. (a także, jak wynika z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek, jest kontynuowana w 2003 r.), utrudnia – zdaniem NIK – precyzyjne rozliczanie kosztów tej działalności z jednostkami budżetowymi. Fakt, że działalność uboczna prowadzona jest na bazie majątku jednostek budżetowych oraz przy świadczeniu przez pracowników tych jednostek pracy na rzecz działalności ubocznej, powinien stanowić istotną przesłankę dla przyjęcia przez kierownictwo Służby Więziennej jednolitej formy prawnoorganizacyjnej i zasad rozliczania tej działalności.

mgr Anna Demus

Departament Administracji Publicznej w NIK



RELACJE, POLEMIKI

Grzegorz Gołębiowski

AUDYT WEWNĘTRZNY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – KONTROWERSJE WOBEC JEGO ROLI

Audyt wewnętrzny funkcjonuje w administracji publicznej w Polsce od 1 stycznia 2002 r. Został wprowadzony nowelizacją ustawy o finansach publicznych z lipca 2001 r.¹, w której znalazł się nowy rozdział „Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych”. Rozporządzenie wykonawcze do ustawy podpisano dopiero 5 lipca 2002 r.²

Konieczność wprowadzenia rozwiązań prawnych dotyczących audytu była uzasadniona potrzebą wypełnienia zobowiązań negocjacyjnych z Unią Europejską – było to przedmiotem negocjacji akcesyjnych w ramach rozdziału 28 – „Kontrola finansowa”. Komisja Europejska uważała za niezbędne prawne uregulowanie kwestii wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, stojąc na stanowisku, że od właściwej realizacji wdrożenia tego systemu zależy poprawa wydajności i jakości zarządzania środkami publicznymi, co ma szczególne znaczenie w momencie przekazywania środków unijnych państwom stowarzyszonym i członkowskim. Wynika to z generalnej zasady, że ten kto dysponuje pieniędzmi, chce mieć pewność, że zostaną one prawidłowo wydane. W uzasadnieniu do ustawy podkreślano jednocześnie, że powodem powołania audytu jest również niska ocena podmiotów kontrolujących.

Zdaniem przedstawicieli Unii Europejskiej, wprowadzenie audytu środków publicznych w państwach członkowskich przyniosło wymierne korzyści, polegające między innymi na zmniejszeniu możliwości dokonywania finansowych manipulacji tymi środkami. Warto podkreślić, że nie ma szczególnych regulacji, którym podle-

¹ DzU z 2001 r., nr 102, poz. 1116.

² Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (DzU z 2002 r., nr 111, poz. 973).

gałby system audytu wewnętrznego w Unii Europejskiej. W krajach członkowskich występują w związku z tym różne jego modele³.

Zgodnie z art. 35c ustawy o finansach publicznych, audytem jest ogół działań, w wyniku których kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jej gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności:

- 1) badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych;
- 2) ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem;
- 3) ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego.

Tak sformułowana ustawowa definicja audytu wewnętrznego była i jest przedmiotem dyskusji. E. Chojna-Duch uważa, że definicje kontroli finansowej i audytu wewnętrznego zawarte w art. 35a i 35c nie spełniają wymagań logicznych. Definicja audytu wewnętrznego ponadto nie brzmi dobrze po polsku, miesza różne elementy: cel audytu oraz jego kryteria⁴.

Dla wielu definicja ta ukierunkowuje zainteresowania audytora wewnętrznego w stronę badania operacji finansowych jednostki, a więc w sferę, która jest przedmiotem zainteresowania biegłych rewidentów (zwanymi audytorami zewnętrznymi). Taką też rolę niejednokrotnie przypisuje się audytorowi wewnętrznemu, którego zadania sprowadza się do badania i weryfikowania sprawozdań finansowych.

Przyjmując definicję wewnętrznej kontroli finansowo-księgowej za E. Terebuchą: „wewnętrzna kontrola finansowo-księgowa dokonywana przez dział rachunkowości obejmuje ogół czynności podejmowanych w celu sprawdzenia pod względem legalności, rzetelności i prawidłowości – operacji gospodarczych przed ich powstaniem oraz po ich dokonaniu, na podstawie dokumentów księgowych, jak również w celu sprawdzenia prawidłowości funkcjonowania rachunkowości i badania wyniku działalności gospodarczej przedsiębiorstwa” – i konfrontując ją z definicją audytu wewnętrznego zawartą w ustawie o finansach publicznych, można odnieść wrażenie, że ustawodawcy chodziło właśnie o to, aby audytor wewnętrzny dokonywał po prostu kontroli finansowo-księgowej, a nie podejmował działania o charakterze audytu⁵. Usytuowanie zapisów ustawowych dotyczących audytu obok kontroli finansowej nie było przypadkowe. Podczas negocjacji przedakcesyjnych Komisja Europejska kładła wyraźny nacisk na audyt finansowy (kontrolę finansową)⁶. Uważam, że takie podejście do defi-

³ Por. L. Smolak: *Audyt w Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna” z 3 czerwca 2003 r.

⁴ E. Chojna-Duch: *Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwa”, nr specjalny 1/2002.

⁵ E. Terebucha: *Zasady wewnętrznej kontroli finansowo-księgowej w przedsiębiorstwach transportowych*, WKiŁ, Warszawa 1965, s. 21, za: K. Winiarska: *Definicja i klasyfikacja kontroli*, [w:] I konferencja: *Kontrola i audyt w administracji publicznej – stan i perspektywy*, Warszawa, 3-4 czerwca 2003 r.

⁶ Por. M. Anczakowski: *Audyt wewnętrzny*, „Wspólnota” nr 15 z 13 kwietnia 2002 r.

nicji audytu wewnętrznego stoi w pewnej sprzeczności z działaniem i zadaniami Najwyższej Izby Kontroli. To właśnie tej instytucji powinno przypisywać się rolę biegłego rewidenta finansów publicznych, a nie audytorowi wewnętrznemu. Jeśli to było celem ustawodawcy, to dochodziłoby do zbędnego dublowania działań.

W definicji ustawowej pomija się sferę, która jest domeną audytu wewnętrznego, tj. zinstytucjonalizowanego narzędzia zarządzania ryzykiem w procesach zachodzących w jednostce sektora finansów publicznych⁷, a także badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej wraz z oceną istniejących procedur, prowadzących do usprawniania organizacji, tj. zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia zakładanych celów – dodawania wartości. Te ostatnie aspekty są istotne w definicji audytu, sformułowanej przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors – IIA)⁸. Instytut rolę audytu wewnętrznego w jednostce postrzega w sposób następujący: „audyt wewnętrzny testuje i ocenia procesy planowania, organizowania i kierowania w celu ustalenia, czy istnieje rozsądna pewność, że cele będą osiągnięte”⁹.

Interpretacja używanego w ustawie pojęcia gospodarki finansowej niesłusznie jest zawężana. Gospodarka finansowa obejmuje wszystkie formy działania w obrocie pieniężnym. Są to między innymi czynności polegające na racjonalnym uruchamianiu strumieni pieniężnych. Stąd jej częścią składową są również procesy występujące w danej organizacji – a nie ma chyba procesu, który nie byłby związany z działaniami finansowymi. Audyt nie koncentruje się więc tylko – ani przede wszystkim – na tzw. audycie finansowym, lecz dotyka każdej sfery funkcjonowania organizacji – tzw. audyt systemowy, audyt procesu itp. Wydaje się, że należałoby odejść od poszukiwania zrozumienia idei audytu wewnętrznego przez słowotwórczy sens tego pojęcia, gdyż to niestety nie pozwala zrozumieć jego istoty. Zadaniem audytu wewnętrznego nie powinno być wykonywanie procedury „skwitowania rachunków” jednostki sektora finansów publicznych.

Dostrzegalny jest rozłam pomiędzy oczekiwaniami Komisji Europejskiej a ideą audytu w ogóle. Komisji Europejskiej potrzebna była dodatkowa instytucja kontrolna, która zapewniłaby, że przekazywane fundusze strukturalne będą wykorzystywane prawidłowo, zgodnie ze skomplikowanym trybem decyzji i kontroli, wraz z zagwarantowaniem organizacji procedur kontrolnych¹⁰. Zresztą to podejście urzędni-

⁷ Por. P.W. Kisiel: *Dualizm definicji i standardów audytu wewnętrznego*, [w:] I konferencja: *Kontrola i audyt w administracji publicznej ...*, jw.

⁸ *Internal audit is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes.* Nie ma jeszcze oficjalnego polskiego tłumaczenia.

⁹ Cyt. za: *Kontrola wewnętrzna*, Cooper&Lybrand, FRR, Warszawa 1999, s. 177.

¹⁰ Szerzej M. Mońka: *Rola audytu w finansach publicznych*, [w:] III doroczna konferencja auditingu KIBR: *Rewizja finansowa a zmiany w prawie gospodarczym*, KIBR, Warszawa 2003.

ków UE spowodowało sporo zamieszania w używanej terminologii. Do tej pory część osób zajmujących się wdrażaniem audytu wewnętrznego w Polsce utożsamia pojęcie kontroli i audytu wewnętrznego lub stawia znak równości między audytorem wewnętrznym a biegłym rewidentem i kontrolerem wewnętrznym. Na przykład, E. Chojna-Duch twierdzi, że do obowiązków audytora należy „po przeprowadzeniu kontroli, obiektywna analiza przyczyn i skutków rozbieżności, powiadomienie kierownika jednostki o rezultatach kontroli oraz działalność doradcza, konsultacyjna, wspomagająca procesy zarządzania w formie raportów i zaleceń.”¹¹ B. Kumorek uważa, że audyt wewnętrzny jest częścią kontroli wewnętrznej, a także iż „audyt wewnętrzny, stanowiący nową instytucję kontroli, należy do trzeciego z wymienionych rodzajów kontroli”¹² [tj. kontroli profesjonalnej – przyp. autora]. W cytowanych wypowiedziach można zauważyć ewidentne pomieszanie pojęć.

Zgodnie z powszechną definicją, kontrola jest jedną z funkcji zarządzania, definiowaną jako porównanie wykonania ze stanem wymaganym, ustalenie rozbieżności i wyjaśnienie przyczyn ich powstania¹³. Kontrola jest elementem funkcjonowania organizacji, za którą odpowiedzialni są kierownicy. Audyt wewnętrzny, w zakresie dotyczącym kontroli, sprawdza jedynie jej istnienie i skuteczność. W ten sposób audyt wewnętrzny przyczynia się do rozwoju kontroli, szacuje i ocenia jej sprawność, ale sam kontrolą nie jest¹⁴.

Doszło do tego, że niektórzy kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, nie rozumiejąc różnic między audytem wewnętrznym i kontrolą, przemianowali swoje departamenty, czy też inne komórki zajmujące się dotychczas kontrolą, na komórki do spraw audytu¹⁵.

Niezgrabności ustawy o finansach publicznych w zakresie audytu wewnętrznego wygładziło nieco rozporządzenie wykonawcze ministra finansów. Tym niemniej środowisko audytorów wewnętrzných w administracji publicznej wciąż czeka na lepsze rozwiązania prawne. Do tej pory nie w pełni jasna jest pozycja i kompetencje Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz nie określono przejrzystych relacji audytu wewnętrznego do funkcjonujących komórek kontroli wewnętrznej i do NIK.

Podczas tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa za 2002 r. można było dostrzec pierwsze symptomy wykorzystywania audytu wewnętrznego przez NIK, jako narzędzia kontroli, ze względu na zgłaszane chęci zapoznawania się z jego do-

¹¹ E. Chojna-Duch: *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje*, [w:] I konferencja: *Kontrola i audyt w administracji publicznej – stan i perspektywy*, Warszawa, 3-4 czerwca 2003 r.

¹² B. Kumorek: *Audyt wewnętrzny a relacja: organ stanowiący – organ wykonawczy w jednostce samorządu terytorialnego* [w:] I konferencja ..., jw.

¹³ Za K. Winiarska: *Definicja i klasyfikacja kontroli*, [w:] I konferencja ..., jw.

¹⁴ Szerzej J. Filipiuk, G. Gołębiowski: *Audyt to nie kontrola*, „Gazeta Prawna” z 3 grudnia 2002 r.; por. także J. Stępniewski: *Audyt i diagnostyka firmy*, AE, Wrocław 2001, s. 70.

¹⁵ Por. W. Moczydłowska: *Jest jeszcze wiele do poprawienia*, „Gazeta Prawna” z 13-15 czerwca 2003 r.

kumentacją. Taka praktyka, jeśli będzie dalej miała miejsce, doprowadzi w bardzo krótkim czasie do utożsamienia audytu wewnętrznego i zewnętrznego. Wówczas NIK będzie miała armię swoich wewnętrznych inspektorów (wcześniej – audytorów wewnętrznych). Już teraz coraz częściej audytora traktuje się jako osobę niegodną zaufania, gdyż przekazuje on potem informacje na zewnątrz.

Zdrowy rozsądek podpowiada, że nie powinno się wykorzystywać, moim zdaniem, instrumentalnie audytu wewnętrznego w ramach kontroli wykonania budżetu. Także w tym kontekście dyskusyjne jest prawo NIK do kontroli działalności niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Artykuł 203 Konstytucji nie wymienia jako podmiotów kontroli wykonywanej przez NIK jednostek organizacyjnych organów władzy publicznej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów i trybunałów, gdyż podlegają one kontroli NIK tylko w ramach analizy wykonania budżetu państwa, o której mowa w art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Tylko na zlecenie Sejmu NIK może kontrolować działalność Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji – także w innych aspektach (art. 4 ust. 2 ustawy o NIK). Stąd, prace audytora wewnętrznego, które są przecież związane z działalnością jednostki – poza pobieraną pensją i innymi wydatkami z budżetu dotyczącymi jego funkcjonowania, których prawidłowość NIK ma prawo kontrolować – nie powinny być w kręgu zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli.

Od dłuższego czasu trwają rozważania i dyskusje, czy Najwyższa Izba Kontroli powinna stać się Najwyższą Izbą Audytu. Niech tak się stanie, ale w zakresie audytu zewnętrznego – czyli działania dotyczącego „kwitowania rachunków państwa”. Jeśli jednak działania w stosunku do audytu wewnętrznego będą kontynuowane, nie wzmocni to z pewnością statusu audytora wewnętrznego i nie ukształtuje prawidłowo jego pozycji. Audytor wewnętrzny stanie się kontrolerem, być może narzędziem zewnętrznej kontroli, a idea audytu wewnętrznego zostanie zaprzepaszczona. Stracą na tym również urzędy, których kierownicy nie będą korzystali z prac audytorów wewnętrznych zatrudnionych w tych jednostkach, wręcz przeciwnie – będą ograniczali ich rolę i rangę obawiając się działań represyjnych, charakterystycznych dla kontroli, w miejsce działań doradczych i usprawniających funkcjonowanie organizacji, a będących funkcją audytu wewnętrznego.

Należy usankcjonować prawo audytorów wewnętrznych do odmowy okazywania dokumentów prowadzonych spraw. Jest to o tyle zasadne, że audyt z natury rzeczy nie wskazuje winnych w kategoriach represyjnych, tj. nie stawia wniosków o ukaranie. Jego rolą jest usprawnienie systemu pozwalającego na zaistnienie nieprawidłowości. NIK, jak każda instytucja kontrolna, ma zwracać uwagę na wszelkiego rodzaju błędy, wskazywać na to, co ma charakter wykroczenia, przekroczenia prawa lub przestępstwa. „Kontrola – jako taka – nie może wprost orzekać o odpowiedzialności, o winie takich czy innych osób. Powinna być jednak podstawą do

takiego, ewentualnego, orzekania przez sąd”¹⁶. Choćby z opisanych właśnie powodów nie należy umożliwiać wykorzystywania szczegółowych efektów prac audytu przez inspektorów NIK – nie spowoduje to wzrostu efektywności zarządzania publicznymi pieniędzmi, wręcz przeciwnie – wprowadzi chaos. Każda z tych instytucji (NIK i audyt wewnętrzny) powinna realizować swoje zadania we własnym zakresie, podejmując ewentualnie współpracę na poziomie ogólnym i pamiętając, że każda odgrywa inną rolę, choć w podobnej sprawie. Tylko takie ukształtowanie wzajemnych relacji spowoduje wzrost efektywności ich działań. Podzielałam pogląd E. Chojny-Duch, że podział zadań między poszczególne struktury organizacyjne w państwie powinien być precyzyjny i szczegółowy, skoordynowany tak, by uniknąć dublowania funkcji, z jednoznacznym oddzieleniem kompetencji stanowiących, wykonawczych, nadzorczych i kontrolnych¹⁷.

Przygotowywane są pewne zmiany w regulacjach dotyczących audytu wewnętrznego. W czerwcu br. rząd przyjął projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Projekt nowej wersji ustawy m.in. rozszerza katalog działań będących zadaniami audytu wewnętrznego o ocenę procedur kontroli finansowej (art. 43 ust. 2 pkt 4), określa podległość (nadzór merytoryczny) departamentu koordynacji kontroli finansowej i audytu w Ministerstwie Finansów Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego, wprowadza obowiązek dokonywania przez Ministerstwo Finansów oceny stosowania przepisów ustawy w zakresie audytu wewnętrznego oraz funkcjonowania standardów itd. Niewyeliminowane są w nim niestety słabości poprzedniej wersji ustawy, choćby w wyjaśnieniu pojęcia audytu wewnętrznego i określeniu jego roli. Nie są to zmiany, na jakie oczekują audytorzy wewnętrzni i które w zasadniczy sposób zniwelowałyby dotychczasowe nieścisłości i nieporozumienia. Brakuje unormowań dotyczących rozróżnienia zakresu prac a co za tym idzie – roli audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i NIK.

Pozostaje mieć nadzieję, że podczas uzgodnień międzyresortowych, a także ostatecznych prac w parlamencie nad kształtem ustawy nabierze ona przysłowiowych rumieńców.

Trochę odrębna, ale w kontekście roli audytu w systemie kontroli niezwykle istotna, jest kwestia przygotowywanej ustawy o przeprowadzeniu kontroli w administracji publicznej. Jeżeli prawidłowo ukształtuje się rolę i określi zadania audytu wewnętrznego, nie powinno być sprzeczności i powielania kompetencji pomiędzy audytem a kontrolą wewnętrzną, czego obawiają się niektórzy.

Uchwalenie ustawy o przeprowadzeniu kontroli wewnętrznej bez określenia jej relacji do kontroli finansowej i audytu wewnętrznego może spowodować poważne

¹⁶ J. Nagórny: *Interpretacja pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, numer specjalny 4/2002.

¹⁷ E. Chojna-Duch: *Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli ...*, op. cit.

komplikacje w funkcjonowaniu administracji publicznej. Wydaje się, że ten dylemat zrodził się przede wszystkim ze względu na przypisanie audytorowi zadań kontrolnych. Jeśli takie jest miejsce audytu w organizacji, jeśli audytor jest kontrolerem, to rzeczywiście powstałyby dwie struktury kontrolne w jednej instytucji. Czy rolą audytu jest i ma być funkcja kontrolna realizowana w drodze czynności kontrolnych? Czy jednak działanie audytora jest i powinno być odmienne?

*dr Grzegorz Gołębiowski
audytor wewnętrzny
w Kancelarii Sejmu*

Czesława Rudzka-Lorentz

MAŁY KOMENTARZ DO „AUDYTU WEWNĘTRZNEGO...”

Artykuł dr. Grzegorza Gołębiowskiego dotyka niejasności wokół nowej instytucji, jaką jest audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych, wprowadzony na podstawie znowelizowanej ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i kontrowersji wokół relacji między kontrolą NIK a audytem wewnętrznym.

Autor przytacza różne opinie w sprawie roli audytu wewnętrznego pokazujące, że bez należytego podejścia do zdefiniowania pojęć użytych w ustawie o finansach publicznych i sprecyzowania zadań wykonywanych w ramach wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego trudne będzie wprowadzanie nowych instytucji i ich funkcjonowanie. Mimo wątpliwości, w praktyce podmiotów sektora finansów publicznych ustalane są przez kierowników jednostek systemy rozwiązań finansowych i innych, łącznie ze strukturą organizacyjną, metodami, procedurami i służbami, zasadami rozdzielania obowiązków, upoważnień, zatrudnienia itp.¹ Opisy tych systemów, nazywane często „Podręcznikiem kontroli wewnętrznej”, zostały przygotowane w większości ministerstw i wielu instytucjach w różny sposób i z różną szczegółowością. W każdym jednak wypadku wykonanie obowiązku wynikającego z art. 35a ust. 3 (ustalenie w formie pisemnej procedur kontroli wewnętrznej) było okazją do dokonania oceny dotychczasowego systemu kontroli zarządczej i dostosowania do wymagań ustawy tych rozwiązań, które mają zapewnić legalne działanie jednostki, oszczędne, wydajne i skuteczne osiągnięcie celów jednostki, zabezpieczenie aktywów i informacji, zapobieganie nieprawidłowościom i wykrywanie ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki, zapewnić właściwą jakość ewidencji księgowej i sporządzania terminowych oraz wiarygodnych informacji fi-

¹ *Ocena i badanie systemu kontroli wewnętrznej*, [w:] *Podręcznik kontrolera NIK*, Warszawa 2003 (niepubl.).

nansowych i zarządczych dla kierownika jednostki². Należy mieć nadzieję, że podstawy i procedury kontroli wewnętrznej będą coraz pełniejsze i w coraz większym stopniu będą odpowiadały „powszechnie uznawanym standardom”, do których odwołuje się ustawa o finansach publicznych.

Kontrowersje wokół pojęcia i roli audytu wewnętrznego również nie mogą powstrzymać wdrażania przepisów ustawy i stopniowego dochodzenia do rozwiązań, które umożliwią wypełnienie przez audytorów ich funkcji, określonych jako ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

Rozbieżność opinii co do roli i miejsca audytu wewnętrznego w systemie kontroli finansów publicznych pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a dr. G. Gołębiowskim jest istotna. Zdaniem G. Gołębiowskiego, „audyt wewnętrzny, w zakresie dotyczącym kontroli, sprawdza jedynie jej istnienie i skuteczność. W ten sposób audyt wewnętrzny przyczynia się do rozwoju kontroli, szacuje i ocenia jej sprawność, ale sam kontrolą nie jest”. Zgodnie z „Podręcznikiem kontrolera”, „audyt wewnętrzny jest jednym z najważniejszych elementów systemu wewnętrznej kontroli finansowej, przez który należy rozumieć środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo zdobywa (ze źródeł wewnętrznych) pewność, że procesy, za które odpowiada przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa popełnienia błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk”. Jako element kontroli wewnętrznej, audyt wewnętrzny traktowany jest również w „Standardach kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, ogłoszonych w komunikacie nr 1 ministra finansów z 30 stycznia 2003 r. W „Standardach...” odróżniono ocenę (monitoring) systemu kontroli finansowej, prowadzoną przez kierownika oraz pracowników w toku operacji, przy wykonywaniu ich obowiązków, od działań sprawdzających, podejmowanych w ramach audytu wewnętrznego wobec mechanizmów kontroli finansowej, w szczególności związanych z najważniejszymi grupami ryzyka; nie wydzielono jednak audytu z systemu kontroli wewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej nie jest jedynym, wszechogarniającym organem kontroli finansów publicznych. Nie musi badać samodzielnie wszystkich zagadnień finansów publicznych³. Współpracując z NIK organy kontroli, rewizji lub inspekcji, działające w administracji rządowej oraz samorządzie terytorialnym, zobowiązane są do udostępniania NIK – na jej wniosek – wyników przeprowadzonych przez nie kontroli oraz prowadzenia określonych kon-

² Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI, wytyczna 21 pkt 2.1 (publikowane w NIK w 2000 r.).

³ Por. C. Kosikowski: *Status prawny NIK*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 2/2002, s. 22.

trolu pod kierownictwem NIK lub przeprowadzenia kontroli doraźnych na zlecenie NIK. „Podręcznik kontrolera” zawiera zalecenie, aby podczas przygotowania kontroli kontroler przeprowadzał wstępną ocenę funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. Ocena i badanie systemu kontroli wewnętrznej w zakresie zapobiegania, wykrywania i korygowania błędów staje się rutynowym elementem każdej kontroli wykonywanej przez Izbę. Zakres badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej zależy od celów i zakresu kontroli. Nie ma zatem niebezpieczeństwa, że badając system kontroli wewnętrznej NIK przekroczy swoje konstytucyjne umocowanie i rozszerzy kontrolę na sprawy, których w pewnych instytucjach nie ma prawa z własnej inicjatywy kontrolować. W każdym zakresie kontrolowanym zgodnie z konstytucyjnymi lub ustawowymi obowiązkami i uprawnieniami NIK „dokonuje wstępnej oceny ryzyka zawodności kontroli wewnętrznej, związanego z kontrolowaną działalnością i oceną, czy system wewnętrznej kontroli został ustanowiony oraz czy jest wystarczająco skuteczny, aby można było polegać na jego niezawodności (określając zakres i liczbę bezpośrednich działań kontrolnych)”.

Zrozumiałe jest zaniepokojenie audytorów wewnętrznych, którzy upatrują we wspomnianych procedurach próby podporządkowania ich działania Najwyższej Izbie Kontroli i w pewnym sensie sprzeniewierzenia się macierzystej jednostce przez ujawnianie jej problemów i nieprawidłowości. Należy jednak wziąć pod uwagę, że gdyby nie było możliwości skorzystania ze spostrzeżeń i wyników kontroli audytorów wewnętrznych, Najwyższa Izba Kontroli wykonywałaby znacznie więcej czynności kontrolnych i bardziej absorbowałaby kierownictwo i kadre jednostki, aby w odrębnym postępowaniu poczynić ustalenia dublujące audyt wewnętrzny.

Bardzo ważnym problemem jest zatem właściwe „ułożenie stosunków” pomiędzy audytorami wewnętrznymi a kontrolą zewnętrzną. W cytowanym wyżej referacie C. Kosikowskiego autor wyraża pogląd, że „Kontrola finansów publicznych powinna tworzyć system, czyli całość zorganizowaną w sposób zupełny, logiczny i spójny. W ramach systemu kontroli [...] należy przewidzieć zarówno podział zadań kontrolnych, jak i możliwość wykonywania ich wspólnie przez kilka organów oraz wzajemne wykorzystywanie wyników kontroli, a także ich weryfikację. [...] Jest zrozumiałe, że znaczenie kontroli jako funkcji zarządzania (kontrola zarządcza) nie może pozbawić licznych organów kierowniczych możliwości dysponowania własnym aparatem kontrolnym (tzn. działającym na rzecz organu kierowniczego). Aparat ten z natury rzeczy nie może i nie powinien podlegać organizacyjnie NIK. Nie ma jednak żadnych przeszkód ustrojowoprawnych ku temu, aby organy kontroli współdziałały ze sobą nie dublując kontroli, lecz je koordynując i wykorzystując wzajemnie ich wyniki bądź też je uzupełniając lub nawet sprawdzając”⁴. Ważne jest zatem, aby NIK nie wykorzystywała w sposób bezwzględny swoich uprawnień wynikają-

⁴ Jw., s.21-22.

cych z art. 12 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, narzucając swoje zadania innym organom kontroli, burząc ich plany kontroli, oczekując gotowych ustaleń w pełnym zakresie kontrolowanym i prezentując wyniki ich kontroli jako własne. Potrzebna jest dobra praktyka współpracy, w ramach której Izba, wykorzystując wyniki kontroli audytorów, wskaże ich autorów i zwróci uwagę na efekty osiągane w jednostkach pod wpływem ustaleń, ocen i rekomendacji, jakie audytor przedstawia kierownictwu jednostki. Nie jest to sprawa łatwa i wymaga pewnego wysiłku ze strony kontrolerów NIK i innych organów kontroli, w tym audytorów wewnętrznych. Wzorem postępowania może tu być rozwiązanie stosowane w Wielkiej Brytanii, zaprezentowane w ramach zrealizowanego przez NIK i Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii (NAO) programu współpracy *twinning light*. Zasady współdziałania kontroli wewnętrznej i audytorów wewnętrznych zostały sformułowane w „Podręczniku dobrej praktyki. Współpraca między kontrolerami wewnętrznymi i zewnętrznymi”, opracowanym przez brytyjskie Ministerstwo Skarbu Państwa. Poradnik omawia korzyści wynikające ze współpracy, formułuje warunki budowania efektywnej współpracy (zaangażowanie, konsultacje, komunikacja, zaufanie), wskazuje praktyczne możliwości współdziałania w wielu obszarach: kontroli wewnętrznej, zarządzania organizacją sprawozdawczości i sprawozdań finansowych, zgodności z przepisami prawa, zwalczania nadużyć i korupcji, oceny wykonania zadań, rozwoju systemów (np. rachunkowości), w programach testujących i kontroli rozproszonych organizacji. Również w warunkach polskich celowe i możliwe jest sprecyzowanie zasad dobrej współpracy, a może się to dokonać w ramach porozumień o współpracy, jakie NIK zawarła z ministrem finansów⁶, Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych i innymi instytucjami wykonującymi funkcje kontrolne.

dr Czesława Rudzka-Lorentz
dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w NIK

⁵ DzU z 1995 r., nr 13, poz. 59, ze zm.

⁶ Porozumienie w sprawie zharmonizowania działań wewnętrznej kontroli finansowej, audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznej – podpisane 12 czerwca 2002 r.

Bogdan Kasprzyk

ZADANIA KONTROLNE PREZESA URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

Wstęp

Dokonane w ostatnich latach i nadal postępujące głębokie zmiany w sferze energetyki wymagają stałej analizy i oceny funkcjonowania tego sektora, szczególnie po wejściu w życie ustawy – Prawo energetyczne¹, która wprowadziła dość istotne zmiany w zasadach jego działania. W zupełnie nowy sposób określone zostały prawa i obowiązki jej adresatów, w tym różnych organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), odbiorców paliw i energii oraz przedsiębiorstw energetycznych. Przepisy tej ustawy jasno też sprecyzowały cele, jakie za pomocą zawartych w niej regulacji mają być osiągnięte, a także instrumenty, za pomocą których mają być one realizowane. Cele Prawa energetycznego, mające zasadnicze znaczenie dla oceny zachowań wszystkich uczestników rynku energetycznego, określone zostały w art. 1 ust. 2. Obejmują one tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania zasad ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów.

Do realizacji tak rozległych i niekiedy przeciwstawnych celów przewidziano szereg instrumentów. Znaczna ich część znajduje się w dyspozycji organów i instytucji państwa, mających ustawowo wyznaczone cele realizować, a więc organów, których zachowanie będzie miało zasadniczy wpływ na tempo i charakter oczekiwanych zmian w sektorze energetycznym i kreowanie nowej rzeczywistości energetycznej. Rodzaj tych instrumentów i ich zakres jest pochodną pozycji ustrojowej

¹ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1504), która weszła w życie 4 grudnia 1997 r. (zwana dalej również ustawą).

poszczególnych organów i instytucji państwa, pełnionych przez nie funkcji, a także posiadanych kompetencji. Znaczny zakres zadań związanych z realizacją wspomnianych celów przypadł organom już istniejącym. Rada Ministrów uzyskała kompetencję do określania założeń polityki energetycznej państwa², minister gospodarki zobowiązany został do przygotowania założeń polityki energetycznej oraz koordynowania jej realizacji, określania szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, nadzoru nad krajowym systemem energetycznym, współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię oraz koordynowania współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą³. Wojewodowie, jako organy administracji rządowej w województwie, zobowiązani zostali do badania zgodności planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz z obowiązującymi przepisami⁴. Wiele uprawnień i obowiązków Prawo energetyczne przypisało też samorządom gmin (opracowanie i uchwalenie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa gazowe) i samorządom województw (opiniowanie projektów tych założeń w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami⁵). Zarząd województwa uzyskał prawo opiniowania spraw związanych z udzielaniem, odmową udzielenia, zmianą czy cofnięciem koncesji, a także planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych⁶.

Najwięcej zadań, mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ustawowo wyznaczonych celów, powierzono prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki – centralnemu organowi administracji rządowej, zwanemu w Prawie energetycznym organem do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji⁷. Podstawowym zadaniem tego organu, w świetle art. 23 ust. 1 Prawa energetycznego, jest regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa. Prawo energetyczne nie pozostawia również wątpliwości, iż celem tej regulacji powinna być minimalizacja kosztów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii. Dla realizacji tego zadania przyznano prezesowi URE środki prawne, których zakres w sposób syntetyczny, choć niepełny, odzwierciedla art. 23 ust. 2 ustawy. Najważniejsze z nich to koncesjonowanie, które w literaturze dotyczącej tego zagadnienia określa się jako

² Zob. art. 13 ust. 1 Prawa energetycznego. Aktualnie obowiązujący dokument pn.: *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, uchwalony został przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r. Korekty *Założeń* Rada Ministrów dokonała w 2002 r., przyjmując przestawiony jej przez ministra gospodarki dokument *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*

³ Zob. art. 12 ust. 2 Prawa energetycznego.

⁴ Zob. art. 17 ust. 2 Prawa energetycznego.

⁵ Zob. art. 19 i art. 20 Prawa energetycznego.

⁶ Zob. art. 23 ust. 3 Prawa energetycznego.

⁷ Zob. tytuł rozdziału 4 oraz art. 21 ust. 1 Prawa energetycznego

regulację administracyjną, i taryfowanie, zwane – z uwagi na sposób kształtowania taryf⁸ – regulacją ekonomiczną⁹. Poza tymi zadaniami, najistotniejszymi z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego i ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen, przepisy Prawa energetycznego nakładają na ten organ wiele innych obowiązków. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim obowiązek rozstrzygnięcia spraw spornych dotyczących ustalania warunków świadczenia usług przesyłowych, odmowy przyłączenia do sieci, odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła albo nieuzasadnionego wstrzymania ich dostaw¹⁰. Do zadań prezesa URE należy także powoływanie specjalnych komisji, sprawdzających kwalifikacje osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji¹¹, nakładanie kar pieniężnych za naruszenia prawa, których katalog zawiera art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego, uzgadnianie projektów planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych¹², współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw energetycznych¹³, publikowanie informacji służących zwiększeniu efektywności użytkowania paliw i energii, zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących gospodarki energetycznej, a także gromadzenie informacji o projektach inwestycyjnych będących w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej i przekazywanie ich do Komisji Europejskiej, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki¹⁴.

Przepisy Prawa energetycznego ustanawiają instrumenty prawne umożliwiające prezesowi URE realizację nałożonych na niego zadań, których ogół można określić mianem regulacyjnych, podobnie jak cały proces związany z ich stosowaniem – mianem regulacji. W ujęciu normatywnym, regulacja to nic innego jak stosowanie określonych Prawem energetycznym środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarce paliwami i energią oraz ochronie interesów odbiorców¹⁵.

Wymienione tu przykładowo zadania, obowiązki oraz kompetencje o najważniejszym, jak się wydaje, znaczeniu dla realizacji celów ustawy nie pozostawiają wątpliwości, iż w sferze energetyki prezes URE – jako centralny organ administracji rządowej do spraw gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji –

⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 17 Prawa energetycznego, taryfa to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą.

⁹ Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski: *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 2001.

¹⁰ Zob. art. 23 ust. 2 pkt 5 i art. 8 Prawa energetycznego.

¹¹ Zob. art. 54 ust. 3 pkt 1 Prawa energetycznego.

¹² Zob. art. 23 ust. 2 pkt 3 Prawa energetycznego.

¹³ Zob. art. 23 ust. 2 pkt 7 Prawa energetycznego.

¹⁴ Zob. art. 23 ust. 2 pkt 8, 9 i 11 Prawa energetycznego.

¹⁵ Zob. art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego.

pełni przede wszystkim funkcję regulatora, który za pomocą będących w jego dyspozycji środków prawnych powinien wpływać na zachowanie uczestników tego rynku i kształtowanie jakościowo nowych stosunków w sferze energetyki. Funkcja regulatora rynku energetycznego jest podstawową funkcją prezesa URE, lecz nie jedyną¹⁶.

Wspomniane wyżej zadania i obowiązki prezesa URE, mające – jak podkreślono – podstawowe znaczenie dla realizacji celów Prawa energetycznego, nie wyczerpują jednak pełnego ich katalogu. Obok już wymienionych na uwagę zasługują także zadania o szczególnym charakterze dla oceny procesu regulacji, a zwłaszcza dla oceny skuteczności podejmowanych przez prezesa URE działań regulacyjnych. Zaliczyć należy do nich zadania kontrolne, bez których trudno wyobrazić sobie skuteczną realizację przez prezesa URE zadań o charakterze regulacyjnym. Kontrola bowiem to nieodłączny proces wszelkich działań zorganizowanych, a do takich niewątpliwie trzeba zaliczyć działania podejmowane w celu realizacji zadań publicznych, w tym zadań realizowanych przez prezesa URE na mocy przepisów Prawa energetycznego. Trudno byłoby wyobrazić sobie skuteczną realizację przez prezesa URE zadań regulacyjnych bez możliwości sprawdzenia w praktyce, czy podejmowane przez ten organ działania wywołują zamierzone efekty. Prawidłowy proces regulacji nie może się więc odbywać bez stałego porównywania, jeszcze w trakcie tego procesu, wyników faktycznie osiągniętych z wynikami zamierzonymi. Ponadto, co równie istotne, wyniki kontroli mogą i powinny służyć zmianie polityki regulacyjnej bądź jej weryfikacji, gdy prowadzone kontrole wykażą, iż tempo oczekiwanych zmian jest niewystarczające.

Zakres zadań kontrolnych Prezesa URE

W przepisach Prawa energetycznego zadania, obowiązki i uprawnienia kontrolne prezesa URE nie zostały wyeksponowane w sposób szczególny. W związku z tym należy ich szukać w różnych przepisach tej ustawy, regulujących zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, oraz w przepisach określających właściwość organów w spawach gospodarki paliwami i energią. Niektóre obowiązki kontrolne sformułowano też w przepisach wykonawczych do ustawy.

Spśród przepisów ustawowych należy przede wszystkim wskazać wspomniany już art. 23 ust. 2 Prawa energetycznego, określający zakres kompetencji i obowiązków prezesa URE. Przepis ten wymienia m.in. obowiązek zatwierdzania i kontrolo-

¹⁶ Szerzej na temat funkcji i zadań prezesa URE zob. B. Kasprzyk: *Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – funkcje i zadania*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2001, s.103-112.

wania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 45 i 46 ustawy, w tym:

a) analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnionych do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach;

b) ustalanie współczynników korekcyjnych określających projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego oraz zmianę warunków prowadzenia przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej;

c) ustalanie okresu obowiązywania współczynnika korekcyjnego, o którym mowa w pkt. b).

Innym obowiązkiem kontrolnym prezesa URE, w świetle art. 23 ust. 2 pkt 4 Prawa energetycznego, jest kontrolowanie parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną.

Trzecim zadaniem kontrolnym, wymienionym wprost w art. 23 ust. 2 pkt 10 Prawa energetycznego, jest kontrola kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji, określonych rozporządzeniem ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci¹⁷.

Wymienione w art. 23 ust. 2 ustawy zadania kontrolne prezesa URE nie wyczerpują całego ich zakresu. Tego typu zadania sformułowano również w innych przepisach Prawa energetycznego oraz w wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych. Jednym z takich przepisów jest art. 10 Prawa energetycznego, nakładający na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła obowiązek utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców. Z przepisu tego wynika, że przedsiębiorstwa energetyczne, na których ciąży obowiązek utrzymywania zapasów, obowiązane są umożliwiać przeprowadzenie kontroli zgodności wielkości zapasów paliw z wielkościami określonymi w rozporządzeniu ministra gospodarki z 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych¹⁸. Choćby normy zawarte w tym przepisie nie mówią wprost, iż obowiązek kontroli zapasów ciąży na prezesie URE, to bliższa ich analiza nie pozostawia wątpliwości, iż jest to zadanie należące do kompetencji tego organu, skoro kontrolę wielkości zapasów – zgodnie z art. 10 ust. 3 Prawa energetycznego – przeprowadza się na podstawie pisemnego upoważnienia wydanego przez prezesa URE. Ponadto trudno by wskazać inny organ, który mógłby przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.

¹⁷ DzU z 2003 r., nr 89, poz. 828.

¹⁸ DzU z 2003 r., nr 39, poz. 338.

Prawo energetyczne, oprócz już wymienionych zawiera także inne przepisy, których realizacja wiąże się z potrzebą czy wręcz koniecznością podejmowania czynności kontrolnych, chociaż pojęciem kontroli się nie posługuje. Należy tu wskazać zwłaszcza art. 56 określający rodzaje przewinień, za które prezes URE obowiązany jest nałożyć karę pieniężną.

Przepis ten stanowi, że karze pieniężnej podlega ten kto:

1) nie przestrzega obowiązków wynikających ze współpracy z jednostkami upoważnionymi do dysponowania energią elektryczną i paliwami gazowymi, wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 i 2;

1a) nie przestrzega obowiązków zakupu energii elektrycznej lub ciepła, nałożonych przepisami art. 9a;

2) nie przestrzega obowiązku utrzymywania zapasów paliw, wprowadzonego na podstawie art. 10;

3) nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu paliw i energii, wprowadzonych na podstawie art. 11;

4) z nieuzasadnionych powodów odmawia zawarcia umowy, o której mowa w art. 7 ust. 1;

5) stosuje ceny i taryfy, nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47;

6) stosuje ceny i taryfy wyższe od zatwierdzonych;

7) odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28;

8) prowadzi ewidencję księgową niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44;

9) zatrudnia osoby bez wymaganych ustawą kwalifikacji;

10) nie utrzymuje w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń;

11) wprowadza do obrotu na obszarze kraju urządzenia niespełniające wymagań określonych w art. 52;

12) nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji;

13) realizuje działania niezgodne z częścią planu, o której mowa w art. 20 ust. 6;

14) z nieuzasadnionych powodów wstrzymuje lub ogranicza dostarczanie paliw gazowych; energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców;

15) z nieuzasadnionych powodów zwleka z powiadomieniem zainteresowanych podmiotów o odmowie zawarcia umów, o których mowa w art. 4 ust. 6 i art. 7 ust. 1.

Oczywiste jest, że stosowanie sankcji przewidzianej tym przepisem w wielu wypadkach będzie związane z koniecznością przeprowadzenia postępowania dowodowego dla stwierdzenia lub potwierdzenia określonych tym przepisem naruszeń czy też zaniechań obowiązków. Podstawowym, chociaż nie jedynym źródłem informacji, jest w takim wypadku kontrola, której wyniki mogą stanowić podstawę do wszczęcia przez prezesa URE postępowania o nałożenie na określony podmiot kary pieniężnej. Warto zwrócić uwagę, iż nawet w razie skierowania do prezesa URE

skargi wskazującej na naruszenie obowiązków, których niewykonanie czy nienależyte wykonanie zagrożone jest karą pieniężną, prezes URE jako organ zobowiązany do jej nałożenia będzie musiał zweryfikować informacje zawarte w skardze. Jedną z podstawowych metod weryfikacji jest z pewnością właśnie kontrola. W wypadkach, o których mowa w art. 56 Prawa energetycznego, kontrola jest jedynym źródłem wiedzy o zachowaniu się podmiotu zobowiązanego do określonego działania czy zachowania. Trudno bowiem w inny sposób stwierdzić, czy przedsiębiorstwo energetyczne utrzymuje w należyłym stanie technicznym obiekty, instalacje i sieci, a także czy zatrudnia przy eksploatacji sieci oraz urządzeń i instalacji osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Podobnie bez przeprowadzenia kontroli trudno jest prezesowi URE stwierdzić, czy przedsiębiorstwo energetyczne stosuje ceny i taryfy wyższe od zatwierdzonych albo czy prowadzi ewidencję księgową zgodnie z zasadami określonymi ustawowo. Co prawda prezes URE, na mocy art. 28 Prawa energetycznego, może żądać od przedsiębiorstwa energetycznego informacji dotyczących prowadzonej przez nie działalności, trudno jednak zbieranie informacji w tym trybie utożsamiać z kontrolą, a uzyskane w ten sposób dane – za wiążące ustalenia kontroli. Informacje takie mogą co najwyżej stanowić podstawę do podjęcia określonych czynności kontrolnych w celu uzyskania obiektywnej wiedzy o interesującym prezesa URE zagadnieniu.

Zadania kontrolne prezesa URE zostały sformułowane, jak już wspomniano, także w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji zawartych w Prawie energetycznym. Do tego typu aktów prawnych zaliczyć należy przede wszystkim rozporządzenie ministra gospodarki z 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki¹⁹. Przepis zawarty w §2 tego rozporządzenia, określając właściwość rzeczową oddziałów wskazuje, iż do ich podstawowych obowiązków należy również kontrolowanie wybranych sfer działalności przedsiębiorstw energetycznych²⁰.

Na podstawie dotychczasowych rozważań możliwe jest sprecyzowanie zakresu przedmiotowego kontroli prezesa URE. Obejmuje on:

1. Taryfy paliw gazowych energii elektrycznej i ciepła zarówno na etapie ich kształtowania, jak i stosowania w rozliczeniach z odbiorcami paliw i energii.

¹⁹ DzU z 2002 r., nr 107, poz. 942.

²⁰ W kontekście regulacji zawartych w tym rozporządzeniu może się rodzić pytanie, czy wyszczególnione w nim zadania kontrolne, które wykraczają poza katalog obowiązków prezesa URE wymienionych w art. 23 Prawa energetycznego, są zadaniami prezesa URE, czy też są to samodzielne zadania oddziałów. Biorąc pod uwagę fakt, że organem jest prezes URE, a Urząd Regulacji Energetyki (w skład którego wchodzi również oddziały terenowe) jest tylko organem pomocniczym, zapewniającym obsługę prezesa URE nie ulega wątpliwości, iż zadania oddziałów są w istocie zadaniami prezesa URE. Przypisanie niektórych zadań kontrolnych oddziałom wynika wyłącznie z podziału zadań, a zadania podejmowane przez te oddziały muszą być traktowane jako działania prezesa URE z wszystkimi tego skutkami.

2. Kwalifikacje osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji.

3. Zapasy paliw.

4. Parametry jakościowe dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną.

5. Przestrzeganie przez przedsiębiorstwa energetyczne warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót ciepłem oraz wytwarzanie energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem.

6. Dotrzymywanie przez przedsiębiorstwa energetyczne standardów jakościowych obsługi odbiorców w dostarczaniu ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.

7. Przestrzeganie ograniczeń w dostarczaniu i poborze paliw gazowych i energii elektrycznej, w razie wprowadzenia takich ograniczeń.

8. Obowiązki wynikające z koncesji.

9. Ewidencję księgową przedsiębiorstw energetycznych.

10. Wypełnianie przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii.

11. Umowy zawierane przez przedsiębiorstwa z odbiorcami paliw lub energii.

12. Zasadność wstrzymania lub ograniczania dostaw paliw lub energii do odbiorców.

Jest to więc stosunkowo szeroki zakres zadań kontrolnych ciążyących na prezesie URE, który dla ich realizacji jest obowiązany do podejmowania różnego rodzaju kontroli w sferze energetyki.

Podział kontroli realizowanych przez prezesa URE

Opisane wyżej, zróżnicowane przedmiotowo zadania kontrolne prezesa URE realizowane są przez podejmowanie planowych lub doraźnych kontroli w wybranych podmiotach zobowiązanych do wdrażania i stosowania norm Prawa energetycznego. Rodzaj tych kontroli, ich tematyka oraz intensywność zależne są od rodzaju celów określonych w Prawie energetycznym. Niekiedy kontrole prezesa URE ograniczone są do badania działalności podmiotu pod kątem realizacji ciążyących na nim obowiązków przez porównywanie tego, co w danym momencie jest realizowane, z tym co być powinno, a więc ze stanem postulowanym, jednakże bez możliwości bezpośredniego korygowania zachowania kontrolowanego podmiotu. Treścią działania kontrolnego jest w tego typu kontrolach ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności między stanem faktycznym a stanem prawnym wyznaczonym przepisami Prawa energetycznego. Przykładem tego typu kontroli jest np. kontrola ewidencji

księgowej przedsiębiorstw energetycznych, kontrola zapasów paliw czy kontrola kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji. Charakterystycznym wyróżnikiem tych kontroli jest to, iż prezes URE, nawet w razie stwierdzenia nieprawidłowości, nie ma żadnych instrumentów prawnych bezpośredniego oddziaływania na zachowanie kontrolowanego podmiotu, którym z reguły jest przedsiębiorstwo energetyczne. Są to zatem kontrole, które można określić mianem „kontroli czystych”, skoro ustawodawca – jak już wspomniano – nie upoważnił prezesa URE do wkraczania za pomocą środków władczych w kontrolowaną działalność celem usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości²¹. Brak tego rodzaju uprawnień organu kontrolującego pozwala odróżnić kontrolę od nadzoru, którego cechą charakterystyczną jest możliwość bezpośredniego weryfikowania zachowania kontrolowanego podmiotu za pomocą nakazów lub zakazów, a więc ingerowania w sposób władczy w jego działalność. Jedynym uprawnieniem, a zarazem obowiązkiem prezesa URE po stwierdzeniu jakichkolwiek nieprawidłowości podczas tego rodzaju kontroli jest wszczęcie postępowania o nałożenie kary pieniężnej na kontrolowany podmiot. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby o swoich ustaleniach, a zwłaszcza stwierdzonych nieprawidłowościach, prezes URE poinformował organ zwierzchni nad kontrolowanym podmiotem, który z racji swoich uprawnień może uruchomić tzw. nadzór instancyjny.

W wielu jednak wypadkach prowadzone przez prezesa URE kontrole wiązać się będą także z możliwością wkraczania za pomocą środków władczych w kontrolowaną działalność celem usunięcia lub zapobieżenia nieprawidłowościom, przybierając postać nadzoru, mimo iż – co do zasady – prezes URE nie jest organem zwierzchnim nad przedsiębiorstwami energetycznymi. Będzie to miało miejsce szczególnie w trakcie postępowań kontrolnych związanych z zatwierdzaniem taryf na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a także ze sposobem realizacji obowiązków koncesyjnych. Przepisy Prawa energetycznego w tego rodzaju postępowaniach dopuszczają możliwość weryfikacji w drodze decyzji administracyjnej zachowania kontrolowanego podmiotu, a więc władczej ingerencji prezesa URE w podejmowane przez ten podmiot działania. Kontrole te będą się więc wiązać z możliwością stosowania przez prezesa URE środków oddziaływania przypisanych zasadniczo nadzorowi, a nie kontroli²².

²¹ Zob. J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 349.

²² Na marginesie omawianego zagadnienia powstaje pytanie, jasno sformułowane przez J. Bocię w podręczniku *Prawo administracyjne*: czy o nadzorze lub kontroli decyduje zwierzchność organizacyjna kontrolującego, czy możliwość stosowania środków o charakterze władczym poza tą zwierzchnością, a więc pytanie o kryteria pozwalające na odróżnienie kontroli od nadzoru. Autor słusznie zauważa, iż w literaturze przyjmuje się powszechnie, że modyfikacja działań podmiotu kontrolowanego oparta na wynikach kontroli przeprowadzana jest przez jego organ zwierzchni w trybie nadzoru. Tymczasem bardzo często prawodawca wyposaża podmioty kontrolujące, niebędące jednostkami zwierzchnimi nad kontrolowanym, opierające się na wynikach przeprowadzonej kontroli, w prawo ingerencji w jego działania.

Wobec powyższego można przyjąć, iż przy realizacji niektórych zadań kontrolnych prezes URE będzie występował nie tylko w roli organu kontrolującego, ale także organu nadzorującego ściśle określony Prawem energetycznym odcinek działalności kontrolowanego podmiotu. Warto też zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do realizacji zadań związanych z kontrolą taryf na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe nadzór ten przybiera postać kwalifikowaną nadzoru weryfikacyjnego²³. Elementów nadzoru dopatrywać się można także w postępowaniach związanych z rozstrzygnięciem spraw spornych, o których mowa w art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego. W ich toku prezes URE dokonuje kontroli prawidłowości umów zawieranych przez przedsiębiorstwa energetyczne z odbiorcami paliw lub energii ewentualnie kontroli przyczyn odmowy ich zawarcia²⁴. Przyznane prezesowi URE uprawnienia w tym zakresie dają mu możliwość skorygowania – za pomocą decyzji administracyjnej – działalności kontrolowanego podmiotu zewnętrznego, jakim w stosunku do prezesa URE jest przedsiębiorstwo energetyczne. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją szczególną w naszym porządku prawnym, w której na mocy decyzji organu administracji publicznej – wyrażonej w formie decyzji administracyjnej – może dojść do nawiązania, zmiany albo ustania stosunku prawnego między stronami sporu i to w sferze stosunków cywilnoprawnych, kształtowanych – co do zasady – przepisami prawa cywilnego. Decyzje prezesa URE w tym zakresie będą więc miały moc usuwającą skutki działań nieprawidłowych lub zaniechania obowiązków przez poddany kontroli podmiot.

Możliwość podejmowania przez prezesa URE w opisanych wyżej wypadkach działań z wykorzystaniem środków władczych w stosunku do kontrolowanego podmiotu pozwala – moim zdaniem – na wyróżnienie kontroli, po pierwsze, o charakte-

To – zdaniem autora – daje podstawę do wyodrębnienia „kontroli czystej”, tj.: wyłącznie takiej, w której kontrolujący nie wpływa bezpośrednio na działalność kontrolowanego. Natomiast zaliczenie kontroli przeprowadzonej przez organy nienadrzędne strukturalnie nad kontrolowanym, lecz wyposażone w środki działania o charakterze władczym, musi mieć podstawę w wyraźnie formułowanych kryteriach. Wobec powyższego autor słusznie zauważa, że zachowanie dotychczasowego pojęcia nadzoru, opierającego się na konstytucyjnym elemencie nadrzędności organizacyjnej, zdecydowałoby o potrzebie poszerzenia pojęcia kontroli przez objęcie nim również tych sytuacji, w których kontrolujący dysponuje środkami o charakterze władczym, modyfikującymi bezpośrednio działalność podmiotu kontrolowanego. W przeciwnym bowiem razie będziemy mieć do czynienia z luką, powstałą między pojęciem kontroli i nadzoru bądź z nakładaniem się zakresów tych pojęć, bądź wreszcie z potrzebą sformułowania nowego, trzeciego pojęcia, łączącego w sobie elementy kontroli i nadzoru. Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa trzecia możliwość wydaje się realna, nie można bowiem dokonywać ustaleń pojęciowych wbrew terminologii najnowszych ustaw. Zob. J. Boć, jw. Uwzględniając regulacje prawne zawarte w Prawie energetycznym pogląd ten jest w pełni uzasadniony.

²³ Zob. J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 351.

²⁴ Katalog tych umów jest zamknięty i dotyczy wyłącznie umów o przyłączenie do sieci, umów sprzedaży paliw lub energii oraz umów przesyłowych.

rze władcym. Są to kontrole, w których Prawo energetyczne dopuszcza bezpośrednią ingerencję organu kontrolującego (w tym wypadku prezesa URE), niebędącego jednostką zwierzchnią, w działania podmiotu kontrolowanego. Po drugie, można wyróżnić kontrole o charakterze niewładcym („kontrole czyste”), których istota sprowadza się wyłącznie do sprawdzenia, jak kontrolujący wykonuje swoje zadania – jednak bez bezpośredniego modyfikowania jego zachowania. Są to pozostałe kontrole, mieszczące się w opisanym wyżej zakresie zadań kontrolnych prezesa URE.

Podział kontroli prezesa URE według powyższego kryterium, tj. kryterium rodzaju środków prawnych stosowanych w procesie kontroli, nie jest jedynym sposobem podziału. Obok niego można dokonać podziału kontroli prowadzonych przez ten organ, uwzględniając relacje (zależności organizacyjne) zachodzące między prezesem URE a kontrolowanymi podmiotami. Stosując to kryterium, stwierdzić należy, iż wszystkie wymienione kontrole muszą być traktowane jako kontrole zewnętrzne. Poddawane bowiem kontroli podmioty, którymi z reguły są przedsiębiorstwa energetyczne, usytuowane są na zewnątrz (a więc poza strukturą organizacyjną URE). Należy jednak zwrócić uwagę, iż powyższe stwierdzenie, z którego wynika, że kontrole prowadzone przez prezesa URE mają charakter kontroli zewnętrznych, ma zastosowanie tylko w odniesieniu do zadań kontrolnych realizowanych na podstawie przepisów Prawa energetycznego²⁵.

Podziału kontroli realizowanych przez prezesa URE na podstawie przepisów Prawa energetycznego można także dokonać posługując się kryterium czasu ich przeprowadzania oraz zakresem kontroli. Uwzględniając pierwsze z nich, stwierdzić należy, że większość kontroli realizowanych przez prezesa URE to kontrole bieżące – polegające na sprawdzaniu sposobu realizacji określonych czynności w trakcie ich realizacji. Do kontroli takich można zaliczyć m.in. kontrolowanie stosowania taryf, zapasów paliw, dotrzymywania przez przedsiębiorstwa energetyczne standardów jakościowych obsługi odbiorców czy kontrolowanie przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji. Podstawowym celem tych kontroli jest ocena prawidłowości realizacji zadań wynikających z określonych aktów prawnych, w tym także decyzji administracyjnych prezesa URE.

Istotną rolę w działalności kontrolnej prezesa URE mają też kontrole wstępne, wykonywane przed podjęciem realizacji określonego zadania czy czynności. Na gruncie Prawa energetycznego potrzeba prowadzenia tego typu kontroli wynika z ciężącego na prezesie URE obowiązku analizowania i weryfikowania taryf na ciepło przed wprowadzeniem ich do stosowania w rozliczeniach między przedsiębiorstwami ener-

²⁵ Nie można zapominać, iż prezes URE jako kierownik jednostki organizacyjnej, z racji nadzoru nad określoną grupą pracowników wykonuje tzw. kontrolę funkcjonalną, która ma charakter kontroli wewnętrznej.

getycznymi i odbiorcami. Są to, jak się wydaje, kontrole najbardziej złożone biorąc pod uwagę zasady kształtowania kalkulacji taryf, określone szczegółowo w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 46 Prawa energetycznego. Celem owych kontroli – jednym z istotniejszych, jakie formułują przepisy Prawa energetycznego – jest przede wszystkim ochrona interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen²⁶. Wobec tego kontrola wstępna opracowanej przez przedsiębiorstwo energetyczne taryfy ma zapobiegać (a praktyka to potwierdza) nadmiernemu wzrostowi cen i opłat za paliwa i energię dostarczaną odbiorcom. Stosując kryterium czasu, wśród kontroli należących do właściwości prezesa URE można wyróżnić także kontrole następcze, polegające na badaniu zasadności zachowania się określonego podmiotu i skutków jego działania po zaprzestaniu działalności. Kontrole takie prezes URE prowadzi w wypadku rozstrzygnięcia sporów dotyczących nieuzasadnionego wstrzymania dostaw paliw lub energii, poddając ocenie zasadność wstrzymania lub ograniczenia dostaw.

Stosując drugie z wymienionych kryteriów, należy stwierdzić, iż wszystkie omawiane tu kontrole są kontrolami problemowymi. Analiza zadań kontrolnych prezesa URE dowodzi, iż wiążą się one tylko z określonym wycinkiem działalności przedsiębiorstw energetycznych i w żadnym razie nie dotyczą całokształtu tej działalności w określonym czasie (kontrola pełna). Trudno też wśród kontroli wykonywanych przez prezesa URE wskazać kontrole, które można by nazwać kontrolami kompleksowymi, chociaż kontrolowanie kształtowania i kalkulacji taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła zawiera wiele znamion kompleksowości.

Chociaż wymienione wyżej kryteria są najczęściej stosowane, to klasyfikacji kontroli realizowanych przez prezesa URE można dokonać także według innych kryteriów. Jednym z nich może być np. zasięg kontroli. Pozwala on na wyróżnienie kontroli ogólnokrajowych i kontroli regionalnych, realizowanych zwłaszcza przez oddziały terenowe URE wyłącznie na obszarze objętym zasięgiem ich działania.

W zależności od tego, czy kontrole realizowane są według z góry ustalonego planu i harmonogramu, czy też mają charakter interwencyjny (np. w związku ze skargą), można wyróżnić kontrole planowe lub doraźne. Podział taki jest o tyle istotny, że w działalności prezesa URE ważniejszą rolę powinny pełnić kontrole planowe, dające znacznie większe możliwości doboru tematyki i zakresu podmiotowego do potrzeb regulatora. Kontrola doraźna natomiast ma z reguły charakter incydentalny (jednostkowy) i formułowanie na jej podstawie ogólnych wniosków nie jest możliwe. Oczywiście każdy sygnał czy interwencja mogą służyć jako impuls do podjęcia kontroli planowej w szerszym zakresie podmiotowym, zwłaszcza gdy interwencja może wskazywać na prawdopodobieństwo występowania sygnalizowanych nieprawidłowości w działalności innych podmiotów energetycznych.

²⁶ Zob. art. 45 ust. 1 Prawa energetycznego.

Prawo energetyczne przewiduje też kontrole, których planowanie nie jest możliwe lub jest bardzo ograniczone. Trzeba tu wskazać zwłaszcza kontrole związane z analizowaniem i weryfikowaniem taryf energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych. W tym bowiem wypadku inicjatywa opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia prezesowi URE odpowiedniej taryfy należy przede wszystkim do przedsiębiorstwa energetycznego. Jest to szczególnie rodzaj kontroli, zważywszy że jest ona podejmowana na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego ubiegającego się o zatwierdzenie taryfy, a więc niejako na wniosek kontrolowanego. I chociaż Prawo energetyczne upoważnia prezesa URE do wzywania przedsiębiorstw energetycznych do złożenia wniosku o zatwierdzenie taryfy, to jednak trudno działalność kontrolną w tym zakresie prowadzić planowo, według z góry ustalonego harmonogramu. Można natomiast planowo kontrolować sposób stosowania taryf w rozliczeniach z odbiorcami, a więc po wprowadzeniu ich do konkretnych umów z odbiorcami paliw lub energii.

Kryteria kontroli

Stałe badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem oczekiwanym (postulowanym) oraz formułowanie na tej podstawie wniosków ma sens tylko wówczas, gdy istnieją i są stosowane w praktyce pewne wzorce, na których podstawie można dokonywać ocen. Wzorce te, zwane też miernikami ocen albo kryteriami kontroli²⁷, odgrywają bardzo istotną rolę w procesach kontrolnych. Wynikają one często z przepisów prawnych kreujących dany organ i przyznających mu kompetencje kontrolne. W dzisiejszym stanie prawnym najczęściej stosowanymi kryteriami kontroli są legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Takim miernikiem może być także stopień uwzględniania interesu społecznego czy interesu indywidualnego²⁸, jak również inne kryteria szczegółowe, ściśle związane ze specyfiką działalności, która ma być poddana kontroli.

W związku z tym warto się zastanowić, jakie kryteria powinien stosować prezes URE przy wykonywaniu ciężących na nim obowiązków kontrolnych, a zwłaszcza w jakim stopniu wskazane wyżej kryteria odnoszą się do kontroli mieszczących się w zakresie jego zadań kontrolnych. Warto również przeanalizować, czy Prawo energetyczne zawiera jakieś inne (szczegółowe) kryteria kontroli, wykraczające poza omówiony wyżej katalog.

Generalnie tylko w odniesieniu do niektórych kontroli mieszczących się w zakresie przedmiotowym kontroli prezesa URE kryteria te Prawo energetyczne okre-

²⁷ Zob. J. Boć, op. cit., s. 347 oraz G. Buczyński: *Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” nr 1/2000, s. 46.

²⁸ Zob. J. Boć, jw.

śliło wprost. Odnoszą się one do sytuacji, gdy z uwagi na specyfikę przedmiotu kontroli zaistniała konieczność ustalenia kryteriów szczegółowych, odmiennych lub uzupełniających powszechnie stosowane. Takie szczegółowe kryteria kontroli sformułowane zostały w art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego. Z przepisu tego wynika, że do zakresu kompetencji prezesa URE należy zatwierdzanie i kontrolowanie taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 45 i 46. Oznacza to, że podstawowym kryterium kontroli, jakiej poddawane są taryfy, jest sprawdzenie przez prezesa URE, na ile opracowana przez przedsiębiorstwo taryfa zapewnia pokrycie kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska, a także czy przedłożone do zatwierdzenia prezesowi URE taryfy chronią interes odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Te ogólne kryteria znajdują swoje rozwinięcie w przepisach wydanych na podstawie art. 46 Prawa energetycznego. Są to przepisy zawarte w trzech rozporządzeniach ministra gospodarki, określające zasady kształtowania i kalkulacji taryf²⁹. Bez potrzeby wdawania się w szczegółowe opisywanie tych obszernych i złożonych relacji, wystarczy stwierdzić, iż dotyczą one całej sfery zagadnień związanych z ustalaniem kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstw energetycznych, stanowiących podstawę kalkulacji cen i stawek opłat zawartych w taryfach przedsiębiorstw energetycznych. Umiejętność stosowania w praktyce tych kryteriów to jedno z ważniejszych i trudniejszych zadań prezesa URE dotyczących taryfowania. Zrozumiałe jest, iż w toku tej kontroli musi być uwzględnione także kryterium legalności, skoro obowiązkiem prezesa URE jest kontrolowanie taryf zgodnie z zasadami ustalonymi w przepisach prawa. Mamy tu ponadto do czynienia z dość częstą sytuacją jednoczesnego stosowania różnych kryteriów przy ocenie kontrolowanego zagadnienia. Można chyba też przyjąć, iż w tym wypadku kryterium legalności działania uszczegółowione zostało dodatkowymi kryteriami, mającymi bardzo istotne znaczenie w procesie kontrolowania taryf przed dopuszczeniem ich do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami paliw i energii.

²⁹ Rozporządzenie ministra gospodarki z 11 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci ciepłowniczych, obrotu ciepłem, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (DzU nr 72, poz. 845), zwane dalej rozporządzeniem przyłączeniowym ciepłym; Rozporządzenie ministra gospodarki z 24 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, obrotu paliwami gazowymi, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci gazowych oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (DzU nr 77, poz. 877), zwane dalej rozporządzeniem przyłączeniowym gazowym; Rozporządzenie ministra gospodarki z 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (DzU nr 85, poz. 957), zwane dalej rozporządzeniem przyłączeniowym elektrycznym.

Co do pozostałych zadań kontrolnych, Prawo energetyczne określa jedynie przedmiot kontroli, bez bliższego precyzowania kryteriów, na podstawie których należy je prowadzić. Biorąc jednak pod uwagę sposób sformułowania tych zadań, nie ulega wątpliwości, iż każda z tych kontroli prowadzona będzie pod kątem zgodności działania kontrolowanego podmiotu z obowiązującymi przepisami, a więc według kryterium legalności. Oczywistość tego wynika z konieczności dokonania w procesie kontroli oceny, w jakim stopniu stan faktyczny jest zgodny z określonymi przepisami Prawa energetycznego i przepisami wykonawczymi wydanymi na jego podstawie. Na przykład prowadząc kontrolę kwalifikacji osób zatrudnionych przy eksploatacji sieci oraz urządzeń i instalacji, prezes URE będzie musiał dokonać oceny, czy i w jakim stopniu kontrolowany podmiot przestrzega zasad określonych w rozporządzeniu ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci³⁰. Podejmując kontrolę zapasów paliw, przy ocenie legalności zachowania kontrolowanego podmiotu będzie miało zastosowanie rozporządzenie ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych, określające wielkości zapasów paliw, jakie przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła jest obowiązane utrzymywać³¹. Także podejmując kontrolę przestrzegania ograniczeń w dostarczaniu i poborze paliw lub energii, w razie wprowadzenia takich ograniczeń, obowiązkiem prezesa URE jest sprawdzenie, czy kontrolowany podmiot przestrzega zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych oraz w dostarczaniu i poborze paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła³², a zatem czy jego działania są legalne. Kryterium legalności będzie też miało zastosowanie w pozostałych kontrolach podejmowanych przez prezesa URE.

Chociaż kryterium legalności w działaniach kontrolnych centralnego organu administracji rządowej, jakim jest prezes URE, ma wartość dominującą, to nie można pominąć faktu, iż w kontrolach realizowanych przez ten organ uwzględniane będą także inne kryteria kontroli, a zwłaszcza kryterium rzetelności. W mniejszym natomiast stopniu kryterium gospodarności i celowości. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż kryteria te mogą być stosowane jednocześnie, co oznacza, że kontrolowanie określonego zagadnienia pod kątem legalności nie wyklucza możliwości stosowania innych kryteriów i odwrotnie.

³⁰ DzU z 2003 r., nr 89, poz. 828.

³¹ DzU z 2003 r., nr 39, poz. 338.

³² DzU z 2003 r., nr 59, poz. 518.

Kryterium rzetelności, obok kryterium legalności, będzie miernikiem niezbędnym do oceny poprawności zachowania przedsiębiorstwa energetycznego podczas prowadzenia kontroli obowiązków wynikających z koncesji, kontrolowania wypełniania przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, kontroli umów zawieranych przez przedsiębiorstwa z odbiorcami, kontroli ewidencji księgowej przedsiębiorstw energetycznych, kontroli parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną czy kontroli zasadności wstrzymania lub ograniczenia dostaw paliw lub energii. Stosując to kryterium, prezes URE będzie musiał zbadać, czy zobowiązany do określonego zachowania podmiot wykonuje swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami (np. w umowach zawartych z odbiorcami), a także czy badany stan faktyczny ma odzwierciedlenie w prowadzonej przez kontrolowany podmiot dokumentacji.

Pod kątem celowości i gospodarności, uwzględniając zasady kształtowania i kalkulacji taryf, prezes URE będzie z pewnością badał opracowane przez przedsiębiorstwa energetyczne taryfy uwzględniając, że muszą one zapewniać ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. W tym wypadku ocena celowości i gospodarności będzie dotyczyła przede wszystkim poziomu uzasadnionych kosztów działalności kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego, które są podstawą kalkulacji cen i stawek opłat zawartych w taryfie. Prezes URE będzie musiał zbadać, czy działalność przedsiębiorstwa energetycznego uwzględnia zasady efektywnego gospodarowania, a szczególnie, czy kontrolowane przedsiębiorstwo energetyczne oszczędnie i wydajnie planuje wydatkowanie środków. Pod względem celowości oceniany też będzie plan modernizacji i rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego, którego realizacja generuje niekiedy znaczne koszty, mające istotny wpływ na ceny i stawki opłat ustalane w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego.

Powyższe rozważania dowodzą, iż podstawowym kryterium kontroli prowadzonych przez prezesa URE jest kryterium legalności, uzupełnione – w zależności od przedmiotu kontroli – kryteriami dodatkowymi, takim jak rzetelność, gospodarność i celowość, a w wypadku kontrolowania taryf także wieloma szczegółowymi kryteriami.

Zasady kontroli

Jak już powiedziano, kryteria kontroli są pewnymi miernikami (wzorcami), na podstawie których organ kontrolujący powinien dokonywać oceny kontrolowanego zagadnienia. Prawidłowe stosowanie tych mierników przy ocenie możliwe jest jednak tylko wówczas, jeżeli organ kontrolujący będzie przestrzegał określonych reguł zachowania i postępowania, a więc pewnych podstawowych zasad stosowanych w procesach kontrolnych. Ponieważ Prawo energetyczne zasad tych nie formułuje

wprost, zasadne jest odwołanie się do ogólnych (charakterystycznych dla każdej kontroli) reguł postępowania kontrolnego, niezależnie od zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Do tego typu zasad zaliczyć należy fachowość, bezstronność i obiektywizm, kontrydiktoryjność oraz sprawność i efektywność³³.

Zapewnienie fachowości w kontroli zawodowej, a do takich należy zaliczyć kontrole prowadzone przez prezesa URE, ma bardzo istotne znaczenie. Trudno byłoby mówić o fachowości kontroli, gdyby okazało się, iż kontroler jest gorszym znawcą badanych zagadnień niż podmiot kontrolowany. Jak bowiem słusznie uważa Z. Leoński w podręczniku „Nauka administracji”³⁴, w takim wypadku kontrola mogłaby spowodować spadek autorytetu organu kontrolującego, nie mówiąc już o tym, że niefachowy kontroler może przez swe postępowanie doprowadzić do wadliwego działania kontrolowanego organu. Co więcej, niefachowy kontroler unika kontroli zagadnień, na których się nie zna, unika więc badania pewnej sfery działalności podmiotu kontrolowanego. Nie potrafi też udzielić właściwego instruktażu, jeżeli tego w trakcie kontroli żądają kontrolowane podmioty. Kontroler bowiem to nie tylko osoba, która się zjawia w celu wykrycia nieprawidłowości i wyciągnięcia z tego faktu konsekwencji wobec badanego podmiotu, lecz również osoba, która przychodzi nieść pomoc badanej jednostce³⁵.

Ustalenia kontroli, ocenę stanu faktycznego kontrolowanego zagadnienia i dokumentowanie jej wyników trudno będzie uznać za rzetelne, jeżeli kontrola zostanie pozbawiona obiektywizmu i bezstronności. Każda nieobiektywna kontrola dostarcza nieprawidłowych informacji o działaniu podmiotu kontrolowanego, prowadzi do niewłaściwej oceny jego działania i może spowodować niewłaściwe działanie podmiotu kierującego działalnością kontrolowanej jednostki. Dlatego też, do realizacji tej zasady konieczne jest, aby ocena kontrolowanego zagadnienia czy podmiotu opierała się na obiektywnie dokonanych ustaleniach i racjonalnych przesłankach, uwzględniających wszystkie okoliczności, które mogą mieć istotne znaczenie dla tej oceny. Tylko wówczas będzie można trafnie sformułować wnioski, a na ich podstawie zalecenia pokontrolne dla kontrolowanego podmiotu i ewentualnie organów nadzorujących jego działalność. Obiektywizm i bezstronność oraz fachowość stanowią gwarancję tego, że dokonana przez kontrolującego ocena stanu faktycznego będzie miała swoje pełne odzwierciedlenie i podstawę w zebranych podczas kontroli materiale dowodowym. W praktyce obiektywność organu kontrolującego zapewnia się głównie przez to, że kontroler nie ponosi odpowiedzialności za działalność kontrolowanej jednostki oraz poprzez stworzenie niezależnej od podmiotu kontrolowanego pozycji kontrolera.

³³ Zob. G. Buczyński, op. cit.

³⁴ Z. Leoński: *Nauka administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa – Poznań 1972.

³⁵ Zob. jw. s. 141.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia organizacji kontroli ma efektywność kontroli, co oznacza, że kontrola nie powinna być zbyt kosztowna. W istocie przestrzeganie tej zasady umożliwia osiągnięcie celu kontroli przy minimalnym zaangażowaniu środków technicznych i finansowych niezbędnych do jej przeprowadzenia. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy stosowane techniki kontroli są bardzo kosztowne. W odniesieniu do kontroli prowadzonych przez prezesa URE ten element ma dość istotne znaczenie np. przy kontrolach parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną. Do przeprowadzenia tych kontroli niezbędne jest stosowanie bardzo specjalistycznego sprzętu, a czasem zlecanie niektórych badań wyspecjalizowanym jednostkom. Przestrzeganie zasady efektywności kontroli musi uwzględniać także i to, aby kontrola nie sprawiała zbytniego kłopotu, a zwłaszcza, by nie paraliżowała działania jednostki kontrolowanej. Efektywność kontroli obejmuje ponadto takie zagadnienia, jak intensywność kontroli. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż jeżeli za stan szkodliwy uznaje się brak kontroli, to w jeszcze większym stopniu szkodliwy będzie jej nadmiar. Chodzi więc o to, aby nie doprowadzać do sytuacji, w której jeden podmiot jest jednocześnie kontrolowany przez różne organy, podczas gdy inny pozostaje poza zasięgiem jakiegokolwiek kontroli.

Ważną zasadą, nieodzowną w procesach kontrolnych, jest – jak już wspomniano – zasada kontrydiktoryjności, oznaczająca równość stron w procesie kontroli oraz ich współdziałanie w gromadzeniu materiałów dowodowych³⁶. Stosowanie tej zasady w praktyce postępowania kontrolnego pozwala na aktywne uczestnictwo przy ustalaniu stanu faktycznego i jego dokumentowaniu podmiotowi podlegającemu kontroli, co jest swego rodzaju gwarancją obiektywności ustaleń. Efektem przestrzegania tej zasady będzie rzetelna i fachowa ocena kontrolowanej działalności, tak przecież istotna z punktu widzenia skuteczności kontroli.

Wskazane wyżej, podstawowe zasady prowadzenia kontroli, należy uzupełnić także innym zasadami. A mianowicie: ustalenia kontroli opisuje się w protokole kontroli, który następnie przedkłada się do podpisania kierownikowi kontrolowanej jednostki. Kierownik kontrolowanej jednostki – zgodnie z ogólnymi zasadami prowadzenia kontroli – musi mieć możliwość zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli, gdy np. stwierdzi, że dokonane ustalenia nie mają związku ze stanem faktycznym. Zgłoszone zastrzeżenia muszą być przez kontrolującego rozpatrzone, a w uzasadnionych wypadkach uwzględnione przez wniesienie stosownych korekt do protokołu kontroli.

Chociaż poruszone tu problemy nie w pełni znalazły odzwierciedlenie w przepisach Prawa energetycznego – co należy wyraźnie podkreślić – to trudno pominąć te zasady w kontrolach prowadzonych przez prezesa URE.

³⁶ Zob. G. Buczyński, op. cit., str. 47.

Określenie zakresu zadań kontrolnych ciążyących na prezesie URE, kryteriów i zasad kontroli nie wyczerpuje jednak całości problematyki kontroli prezesa URE. Ważnym zagadnieniem, przekraczającym jednak ramy niniejszego artykułu, jest skuteczność kontroli. Ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności podmiotów poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie właściwej oceny kontrolowanej jednostki możliwe będzie tylko wówczas, gdy kontrola zostanie odpowiednio przygotowana i zorganizowana. O skuteczności kontroli zadecyduje też przestrzeganie w jej trakcie opisanych wyżej zasad kontroli, takich jak obiektywizm, bezstronność i kontradiktoryjność. Są to jednak zagadnienia dotyczące już sfery realizacyjnej, będącej w wyłącznej gestii prezesa URE, który przez dobór tematyki kontrolnej, odpowiednio przygotowanych pracowników i właściwą organizację kontroli może opisać wyżej, obszerne zadania realizować.

Zakończenie

Poczynione uwagi pozwalają na stwierdzenie, że chociaż do podstawowych obowiązków prezesa URE należy regulacja gospodarki paliwami i energią i promowanie konkurencji za pomocą przewidzianych Prawem energetycznym środków prawnych, to istotną częścią zadań tego organu jest także podejmowanie różnego rodzaju kontroli niezbędnych do oceny skuteczności działań regulacyjnych. Zakres przedmiotowy kontroli realizowanych przez prezesa URE na podstawie wskazanych wyżej kryteriów może obejmować różne sfery działalności podmiotów. Wyniki badań kontrolnych i uzyskana w ich efekcie wiedza powinny być wykorzystane do doskonalenia procesów i mechanizmów regulacyjnych, podnosząc skuteczność regulacji. Wyznaczony Prawem energetycznym obszar zagadnień podlegających kontroli prezesa URE musi więc być przedmiotem stałego zainteresowania tego organu. Poszczególne kontrole natomiast powinny być traktowane jako istotny instrument regulacji, za pomocą którego organ ten może wkraczać w sferę stosunków energetycznych, a nawet kształtować je zgodnie z wolą ustawodawcy. O tym jednak, w jakim stopniu i w jakim zakresie instrumenty kontroli będą wykorzystywane przez prezesa URE, zadecyduje aktualna polityka regulacyjna, kształtowana na podstawie założeń polityki energetycznej państwa i analizy stopnia osiągnięcia celów Prawa energetycznego.

Omawiając bardzo ważne i istotne z punktu widzenia skuteczności regulacji zagadnienia dotyczące zadań kontrolnych prezesa URE, trudno nie zauważyć, że ta obszerna i złożona niekiedy problematyka nie została w Prawie energetycznym uregulowana kompleksowo, a jedynie fragmentarycznie. Brak jasnych i czytelnych przepisów dotyczących praw i obowiązków kontrolowanego i kontrolującego oraz

zasad, kryteriów i procedury kontroli osłabia jej skuteczność, tak niezbędną w każdej kontroli. Sformułowanie samego zadania bez jednoznacznego wskazania reguł i zasad, w jakich to zadanie ma być realizowane, jest w moim przekonaniu regulacją ułomną. Można mieć tylko nadzieję, że w kolejnej nowelizacji Prawa energetycznego zagadnienia kontroli zostaną uregulowane bardziej kompleksowo.

Bogdan Kasprzyk
Południowo-Zachodni Oddział Terenowy
Urzędu Regulacji Energetyki we Wrocławiu

Przemysław Szustakiewicz

ZMIANY DOTYCZĄCE USTAWY O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

W połowie listopada br. rząd złożył w Sejmie projekt nowej regulacji w zakresie zamówień publicznych. Jest to w ciągu ostatnich trzech lat już druga próba zastąpienia obecnie obowiązującej ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (zwanej dalej ustawą)¹. Poprzednia, z 2001 r., zakończyła się niepowodzeniem. Rząd, niezadowolony ze zmian jakie podczas prac parlamentarnych znalazły się w ustawie, wycofał projekt. Zapowiedź przygotowania nowej ustawy pojawiła się w 2002 r. w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie „Strategia antykorupcyjna rządu”.[□] W strategii zobowiązano prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do przedstawienia w 2003 r. projektu nowej ustawy o zamówieniach publicznych.

Determinacja administracji rządowej w dążeniu do zmiany obecnej regulacji wynika z już przestarzałego charakteru tej regulacji oraz nieczytelności. Zręby ustawy z czerwca 1994 r. powstały bowiem u progu lat dziewięćdziesiątych, na początku przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Autorzy ustawy konstruując część przepisów patrzyli jeszcze w przeszłość, w okres gospodarki centralnie planowanej. Przykładem takiego rozwiązania jest treść obecnego art. 27b ustawy, który zastąpił wcześniejszą treść art. 46. Przepis ten nakazuje zamawiającemu unieważnienie postępowania, jeżeli w postępowaniu prowadzonym w innym trybie niż tryb z wolnej ręki złożono mniej niż dwie oferty niepodlegające odrzuceniu lub mniej niż dwa wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym. W ten sposób ustawodawca przerzucił na zamawiającego odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie rynku. Zamawiający unieważniający na tej podstawie postępowanie musi bowiem sam zachęcać potencjalnych oferentów do udziału w postępowaniu, a więc szukać klientów. Autorzy tego rozwiązania jakby obawiali się, że reguły gospodarki rynkowej nie do końca zostały wprowadzone w Polsce i chcieli je wprowadzać za pomocą działań zamawiających. Po trzynastu latach istnienia w Polsce gospodarki

¹ DzU z 2002 r., nr 72 poz. 664, ze zm.

rynkowej takie rozwiązanie jest anachronizmem. Rynek jest znakomicie rozwinięty i brak zainteresowania wykonawców realizacją zamówień na rzecz podmiotów publicznych nie powinien obciążać zamawiających.

Lata 1990-1994, gdy tworzone były ustawy o zamówieniach publicznych, to także okres mniej zaawansowanego rozwoju technicznego. W tym czasie Internet i inne elektroniczne narzędzia komunikacji nie były w Polsce tak powszechnie dostępne, jak to ma miejsce teraz. Natomiast rozwój nowoczesnych technik wymusza zainteresowanie ustawodawcy korzystaniem z nowoczesnej techniki. Tym bardziej, że podmioty prywatne znakomicie potrafią tę technikę wykorzystywać. W podmiotach publicznych zamawiających nadal podstawowym narzędziem dokumentowania czynności jest kartka i ołówek. Nie sprzyja to racjonalizacji wydawania publicznych środków i wydłuża postępowanie.

Ustawa o zamówieniach publicznych to obok kodeksu postępowania administracyjnego jeden z najczęściej stosowanych aktów prawnych. Do jej stosowania jest zobowiązanych około 55 tys. podmiotów administracji rządowej i samorządowej, przez system zamówień publicznych przechodzi około 8% PKB². Jednocześnie jest to niestety jeden z najczęściej zmienianych aktów prawnych. W latach 1999-2001 takich nowelizacji było 10, a w 2003 r. ustawa była już dwukrotnie nowelizowana³. Wszystko to powoduje, że tekst ustawy staje się dla jej użytkowników niejasny i nieczytelny. Trudno także nadążyć za zmianami. I choć nie jest to zjawisko charakterystyczne tylko dla Polski⁴, to bałagan pojęciowy (np. ustawa używa kilku pojęć na określenie podmiotu, który chce złożyć ofertę w postępowaniu) i częste zmiany sprzyjają powstawaniu nieprawidłowości. Uniemożliwia to rozwinięcie praktyki i ukształtowanie się jednolitej linii orzecznictwa administracyjnego i sądowego w tego typu sprawach. Taki stan sprzyja świadomym i nieświadomym nieprawidłowościom w zamówieniach. Tak więc akt prawny niedostosowany do wymogów współczesnej Polski powinien być zastąpiony nowym.

Nowa regulacja w zakresie zamówień publicznych nosi nazwę „Prawo zamówień publicznych”⁵. W ten sposób został podkreślony kompleksowy charakter ustawy. Ten obszerny, liczący 224 artykuły akt prawny w całości ma uregulować najważniejsze zagadnienia zamówień. W jego treści została zamieszczona zarówno materia obecnej ustawy, jak i ta, która została ujęta w takich aktach wykonawczych, jak: rozporządzenie Rady Ministrów z 16 kwietnia 2002 r. w sprawie prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne na zasadach ogólnych⁶, rozporządzenie mini-

² Dane z: „Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2002 r.”, s 11 i 12.

³ DzU nr 2, poz. 16 i DzU nr 130, poz. 1182.

⁴ Por. O. Lisowski: „Zamówienia publiczne w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej”, Warszawa 2001.

⁵ Tekst dostępny na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych <www.uzp.gov.pl>.

⁶ DzU nr 55, poz. 475.

stra spraw wewnętrznych i administracji z 16 lipca 2002 r. w sprawie należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne⁷, rozporządzenie Rady Ministrów z 29 października 2002 r. w sprawie konkursu na twórcze prace projektowe⁸. Do ustawy została przyjęta także zasadnicza część rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 14 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych⁹. Dzięki zamieszczeniu najważniejszych przepisów w jednym akcie prawnym ułatwia się jego stosowanie. Zamawiający i oferenci nie będą musieli w najważniejszych sprawach związanych z zamówieniami wertować wielu stron różnych aktów prawnych.

Prawo zamówień publicznych podzielone jest na 6 działów. Dział I to część ogólna. Określono w niej precyzyjnie jednostki zobowiązane do stosowania ustawy. Jeden z zapisów wyraźnie wskazuje na Lasy Państwowe jako ten podmiot, który jest wyraźnie zobowiązany do stosowania ustawy w zakresie wszystkich posiadanych środków. Wydaje się, że w ten sposób zostaną ostatecznie przecięte wątpliwości co do zakresu stosowania zamówień publicznych przez ten podmiot. W części ogólnej zostało wprowadzone nowe, nieznane dotychczas prawu polskiemu pojęcie „instytucji pożytku publicznego”. Pojęcie to stosowane jest w dyrektywach Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych¹⁰. Instytucje pożytku publicznego są to jednostki ustanowione w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niedziałające w celu osiągnięcia zysku i niemające charakteru przemysłowego lub handlowego. Jednostki te muszą także spełniać przynajmniej jeden z następujących warunków:

- są finansowane w całości lub przeważającej części przez organy państwowe lub samorządowe albo inne instytucje prawa publicznego;
- podlegają nadzorowi ze strony wymienionych instytucji;
- ponad połowę składu ich organów kierowniczych lub nadzorczych stanowią osoby mianowane przez wymienione podmioty.

Nieco inaczej – niż dotychczas – brzmi definicja zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych: „przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane”. Definicja ta kładzie nacisk na odpłatność zamówienia. Nie podlega więc tej regulacji świadczenie

⁷ DzU nr 115, poz. 1002.

⁸ DzU nr 188, poz. 1574.

⁹ DzU nr 88, poz. 772.

¹⁰ Por. dyrektywa Rady 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (DzUrz WE nr 119); dyrektywa Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1994 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (DzUrz WE nr L 209); dyrektywa Rady 93/36/EWG z 19 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy (DzUrz WE nr L 209).

usług, dostaw czy robót budowlanych na podstawie umowy darowizny czy statutu (co niejednokrotnie dotychczas budziło wątpliwości). Prawo zamówień publicznych posługuje się także jednolitą nazwą podmiotu składającego ofertę. Wszystkie takie podmioty naszą nazwę „wykonawcy”. W ten sposób zlikwidowano chaos pojęciowy, jaki zapanował pod rządami ustawy z czerwca 1994 r.

W części ogólnej znajduje się rozdział 2, zawierający zasady zamówień publicznych. Jest to regulacja bardzo różniąca się od dotychczasowego rozdziału 3 ustawy o zamówieniach publicznych. W obecnej regulacji w rozdziale „Zasady” zawarto przepisy mające charakter zasad, jak i przepisy proceduralne. Utrudnia to prawidłowe interpretowanie przepisów. Rozdział 2 Prawa zamówień publicznych zawiera tylko same zasady. Takie wyodrębnienie ma służyć łatwiejszej interpretacji przepisów nowej ustawy. Prawo zamówień publicznych wymienia 7 podstawowych zasad:

– Zasadę decentralizacji – która gwarantuje samodzielność działań zamawiającemu. W ustawie ograniczono do niezbędnego minimum obowiązek uzyskiwania od prezesa UZP decyzji w trakcie postępowania. Prezes wydaje decyzję w wypadku zatwierdzenia wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki i negocjacji bez ogłoszenia, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych kwotę 60 tys. euro, a w wypadku trybu negocjacji z ogłoszeniem, gdy wyrażona w złotych wartość zamówienia przekracza 5 mln euro dla dostaw i usług i 10 mln euro dla robót budowlanych. Kierownik zamawiającego to centralna postać procedur zamówieniowych, ma on duże uprawnienia i samodzielność, ale za tym idą także duże obowiązki. To on odpowiada za stwierdzone w trakcie postępowania nieprawidłowości.

– Zasadę jawności – która dotyczy zarówno jawności wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Jawność wewnętrzna oznacza, że uczestnicy postępowania po otwarciu ofert mają pełny dostęp do dokumentacji. Jawność zewnętrzna oznacza, że dokumentacja postępowań jest jawna i każdy po zakończeniu postępowania ma prawo się z nią zapoznać.

– Zasadę uczciwej konkurencji – która nakłada na zamawiającego obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji.

– Zasadę równego traktowania – nakładającą na zamawiającego obowiązek traktowania w taki sam sposób wszystkich wykonawców ubiegających się o zamówienie.

– Zasadę bezstronności – nakazującą zamawiającemu dopilnowanie, aby w postępowaniu brały udział osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

– Zasadę pisemności – określającą obowiązki zamawiającego w zakresie prowadzenia dokumentacji.

– Zasadę prymatu przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Są to dwa tryby, które zamawiający może stosować zawsze, oba tryby dają bowiem takie same gwarancje obiektywizmu i bezstronności.

Prawo zamówień publicznych ma cztery procedury udzielania zamówień. Procedury te, zwane potocznie „koszykami”, ściśle wiążą wartość zamówienia publicznego z rygoryzmem postępowania. Im większa wartość zamówienia publicznego, tym surowsze wymagania. Ustawa nie będzie stosowana do postępowań, których wartość wyrażona w złotych nie przekracza kwoty 6 tys. Jest to zapis wprowadzony do przepisów o zamówieniach publicznych nowelą z sierpnia 2003 r.

Od kwoty 6 tys. euro do kwoty 60 tys. euro będzie obowiązywała procedura uproszczona. Zamówienia publiczne będą udzielane w trybach znanych Unii Europejskiej: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, wolna ręka. Ponadto w dwóch trybach znanych tylko prawu polskiemu – zapytania o cenę oraz proponowanej aukcji elektronicznej. Ten ostatni tryb może przynieść wiele pozytywnych rozwiązań. W aukcji elektronicznej zamawiający będzie przeprowadzał zamówienie za pomocą formularza zamieszczonego na swojej lub innej stronie internetowej. Formularz będzie umożliwiał wprowadzenie niezbędnych danych i połączenie z nim. Wykonawcy będą mogli składać kolejne korzystne oferty (postąpienia). Każda następna oferta uniemożliwia poprzednie. Aukcja elektroniczna będzie dotyczyła jedynie dostaw. Ten tryb powinien w przyszłości ograniczyć stosowanie trybu zapytania o cenę. Ma on także przygotować polskich zamawiających do stosowania narzędzi elektronicznych w postępowaniach o wyższej wartości.

W Unii Europejskiej trwają od kilku lat prace nad nową dyrektywą dotyczącą zamówień publicznych. Nowa regulacja ma przewidywać możliwość szerokiego stosowania przez zamawiających narzędzi elektronicznych. W procedurze uproszczonej będą przewidziane krótkie terminy składania ofert, zamawiający będzie miał możliwość odstąpienia od żądania składania wadium, wykonawcy na etapie składania ofert nie będą musieli składać zaświadczeń i dokumentów o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu. W tym wypadku wystarczą same oświadczenia. Dopiero wykonawca, który wygra postępowanie, będzie musiał przedstawić stosowne dokumenty. Istotną nowością w postępowaniu jest możliwość składania środków odwoławczych przez wykonawców już w procedurze uproszczonej. Jest to rozwiązanie umożliwiające lepszą niż dotychczas kontrolę małych postępowań. Zamawiający będą bowiem poddani wnikliwej ocenie samych uczestników postępowań, którzy będą mieli ochronę prawną. Zmieniony zostanie sąd, do którego uczestnicy postępowania będą mogli składać skargi na orzeczenia zespołu arbitrów – w Prawie zamówień publicznych będą to sądy okręgowe.

Kolejny „koszyk” będzie dotyczył postępowań, w których wartość zamówienia wyrażona w złotych nie będzie przekraczać kwoty 60 tys. euro. Procedura ta jest w pełni zgodna z regulacjami zawartymi w postanowieniach Unii Europejskiej. W procedurze tej nie będzie można stosować trybu zapytania o cenę i aukcji elektronicznej. Zamawiający będzie miał obowiązek zatwierdzenia wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz wolnej ręki przez prezesa UZP. Ogłoszenia o zamówieniach,

których wartość wyrażona w złotych przekroczy kwotę 130 tys. euro, będą musiały być publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a od 60 tys. euro – w Biuletynie Zamówień Publicznych. Na zamawiającego będzie nałożony obowiązek powoływania komisji przetargowej, żądania wadium oraz złożenia przez wykonawców dokumentów o spełnianiu warunków uczestnictwa w postępowaniu. Wydłuża się termin składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu; liczony od daty wysłania ogłoszenia do publikacji będzie wynosił 52 dni.

Ostatnia procedura nosi nazwę zaostrzonej. Wprowadzono tu bowiem istotne – wzmożone w stosunku do wymagań dyrektyw – rygory dotyczące postępowań. Procedura ta będzie dotyczyła postępowań o największej wartości: w wypadku robót budowlanych wartość zamówienia wyrażona w złotych musi przekroczyć kwotę 10 mln euro, a w wypadku dostaw i usług kwotę 5 mln euro. W tej procedurze pojawiają się dwie nowe instytucje kontrolne:

- obserwator – osoba wyznaczona z grona arbitrów przez prezesa UZP, która ma uczestniczyć, bez prawa głosu, w pracach komisji przetargowej i na ten temat sporządzić informację dla prezesa UZP i organu nadzorującego zamawiającego;

- obowiązkowa kontrola postępowania o zamówienia – prowadzona przez prezesa UZP w okresie pomiędzy wybraniem oferty a podpisaniem umowy.

Celem nowych instytucji jest zwiększenie kontroli nad postępowaniami o największej wartości budzącymi duże emocje i niestety także bardzo duże pokusy. Obecnie w Polsce dominuje model kontroli następczej, która oznacza, że organ kontroli wykonuje swoje czynności gdy zdarzenie, które jest przedmiotem kontroli, miało miejsce. W wypadku zamówień publicznych kontrola następuje gdy umowa już jest podpisana i często zrealizowana. Trudno jest więc zmienić tak niekorzystną sytuację. Jedynym środkiem działania jest represja w stosunku do osób, które spowodowały nieprawidłowości. Projekt Prawa zamówień publicznych przewiduje kontrolę uprzednią, która ma działać wówczas, gdy jeszcze nie doszło do podpisania umowy. Jest to więc system, który jeżeli dobrze będzie funkcjonował, to nie dopuści do takich nieprawidłowości, jakie miały miejsce przy wybieraniu wykonawcy rozbudowy terminala pasażerskiego na lotnisku Okęcie¹¹.

Nowa regulacja wzmacnia pozycję prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes urzędu będzie powoływany przez premiera na pięcioletnią kadencję i będzie bezpośrednio premierowi podlegać. Odwołać prezesa będzie można jedynie w wypadkach określonych w ustawie. Przy prezesie – w miejsce obecnie istniejącego kolegium o nieokreślonych kompetencjach – będzie utworzona Rada Zamówień Publicznych, mająca duże kompetencje doradcze.

¹¹ Por. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania i realizacji przedsięwzięcia pod nazwą „Rozbudowa i modernizacja Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie – Terminal 2”*, NIK, sierpień 2003.

Prawo zamówień publicznych ma zracjonalizować zamówienia publiczne. Wychodzi ono naprzeciw propozycjom zmian zgłaszanym zarówno przez zamawiających, jak i wykonawców. Projekt nowej ustawy był szeroko konsultowany; m.in. do wzięcia udziału w konsultacjach była zaproszona Najwyższa Izba Kontroli i Fundacja Batorego. Miejmy nadzieję, że ten akt prawny przyczyni się do tego, iż pieniądze podatników będą wydawane legalnie i bardziej gospodarnie.

Przemysław Szustakiewicz
wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych



WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Jacek Mazur

OCENA ZARZĄDZANIA FINANSOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ NAJWYŻSZE ORGANY KONTROLI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Zgodnie z art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wykonanie budżetu Wspólnoty należy do Komisji Europejskiej. Komisja ponosi także odpowiedzialność za wykonanie budżetu, choć 99% dochodów i ponad 80% wydatków jest realizowanych przez organy centralne, regionalne i lokalne poszczególnych państw (głównie państw członkowskich, lecz także krajów kandydujących i innych krajów otrzymujących pomoc). Corocznie Komisja przedkłada Radzie i Parlamentowi Europejskiemu zbiorcze rozliczenie z realizacji budżetu za poprzedni rok (*accounts*) oraz bilans przedstawiający aktywa i pasywa Wspólnoty (art. 275). Wykonanie budżetu sprawdza Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), który ma prawo kontroli wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty¹. Na podstawie przeprowadzonych kontroli ETO sporządza sprawozdanie roczne oraz tzw. oświadczenie gwarancyjne (*Statement of Assurance, Déclaration d'assurance – DAS*), potwierdzające wiarygodność rozliczenia wykonania budżetu oraz legalność i prawidłowość operacji (transakcji), które były podstawą rozliczenia (art. 248)². Oba dokumenty, wraz ze szczegółowymi odpowiedziami Komisji, podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Są one tym samym dostępne w językach wszystkich państw członkowskich.

¹ Na temat Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zob. J. Mazur: *Członkowie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2004 i podana tam literatura.

² Wszystkie znane mi tłumaczenia art. 248 określają „*statement of assurance as to the reliability of the accounts and the legality and regularity of the underlying transactions*” jako „poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw” (np. *Dokumenty Europejskie*, t. IV, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 281) lub podobnie. W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o „*accounts*” jako „rachunki”, lecz „rozliczenie wykonania budżetu”, o którym mowa w art. 275 (tamże, s. 309). Art. 275 ma w tym wypadku charakter „pierwotny”, bo obowiązuje od początku Wspólnoty (dawny art. 206 Traktatu rzymskiego z 1957 r.), natomiast powołany fragment art. 248 został dodany przez Traktat z Maastricht z 1992 r.

Niektóre narodowe organy kontroli publikują także własne raporty na temat wykorzystania środków UE³, z uwypukleniem tematyki dotyczącej danego państwa. Są to materiały o charakterze analitycznym i informacyjnym, niekiedy opierające się również na wynikach kontroli. Praktyka w tym zakresie dopiero się rozpoczyna: robi to Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii i – od 2003 r. – Państwowa Izba Obrachunkowa Holandii, w ograniczonym zakresie także Urząd Kontroli Państwowej Danii; prawdopodobnie w 2004 r. zacznie to robić Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec.

Wielka Brytania

Od 1995 r. Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii (NUK) corocznie sporządza i przedkłada Komisji Rachunków Publicznych Izby Gmin⁴ dokument zatytułowany „Zarządzanie finansowe w Unii Europejskiej”. Poniższe uwagi oparte są na analizie ostatniego raportu, ogłoszonego w czerwcu 2003 r.⁵

W raporcie NUK przedstawiono główne ustalenia ETO, zawarte w jego sprawozdaniu za 2001 r., opublikowanym w listopadzie 2002 r.⁶ oraz siedmiu sprawozdaniach odrębnych ogłoszonych w ciągu 2002 r. Dokonano także przeglądu informacji Komisji Europejskiej o pracach na rzecz wzmocnienia zarządzania i kontroli nad wykonaniem budżetu oraz danych na temat oszustw i nieprawidłowości, zebranych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* – OLAF). Przygotowując raport, kontrolerzy NUK dokonali analizy materiałów publikowanych przez ETO i Komisję oraz przedyskutowali je z pracownikami obu instytucji. Ustalenia ETO dotyczące Wielkiej Brytanii rozpatrzono z udziałem Ministerstwa Finansów (*Treasury*) i innych ministerstw.

Budżet Wspólnoty na 2001 r. wyniósł 94,3 mld euro. Raport NUK zaczyna się od przystępnej prezentacji struktury budżetu oraz trybu jego uchwalania, kontroli i rozliczania – w formie przejrzyste opracowanych wykresów i tabel⁷. Podkreślono, że kolejny raz wykonanie dochodów znacznie przekroczyło wydatki: w 2000 r. nadwyżka wyniosła 11,6 mld euro (14%), natomiast w 2001 r. już 15 mld euro (16% budżetu).

³ W rozpatrywanych dokumentach – zwłaszcza w raporcie PIO Holandii – stosuje się termin „środki UE”, co trzeba uznać za skrót myślowy. W rzeczywistości chodzi o środki budżetu Wspólnoty Europejskiej.

⁴ Na temat Narodowego Urzędu Kontroli oraz Komisji Rachunków Publicznych Izby Gmin zob. J.Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organ wspomagający Izbę Gmin*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1995.

⁵ *Financial management in the European Union. The European Court of Auditors report for the year 2001*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 701 Session 2002-2003: 12 June 2003.

⁶ *Court of Auditors – Annual report concerning the financial year 2001*, “Official Journal of the European Communities” C 295, 28 November 2002.

⁷ Zob. też P.Wieczorek: *Budżet Wspólnot Europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2002.

Przyczyną było zwłaszcza małe wykorzystanie funduszy strukturalnych, których środki zostały użyte tylko w dwu trzecich.

Większość opisów przedstawia podstawowy dokument ETO – oświadczenie gwarancyjne. Podstawą oświadczenia, obok wyników kontroli ujętych w sprawozdaniach odrębnych, była ocena systemów kontroli i nadzoru Komisji Europejskiej. W tym celu ETO przeprowadził szczegółową kontrolę około 450 wybranych transakcji, zrealizowanych zarówno przez organy Wspólnoty, jak i w państwach członkowskich. ETO zbadał też dodatkowe transakcje w różnych obszarach działalności w celu oceny poszczególnych systemów kontroli.

W raporcie NUK podkreślono, że już ósmy rok z rzędu ETO wydał opinię „z zastrzeżeniami” – zarówno w przedmiocie wiarygodności rozliczenia Komisji, jak i legalności i prawidłowości operacji – w odniesieniu do znacznej większości wydatków Wspólnoty. Powodem była utrzymująca się – mimo powtarzanej krytyki – słabość systemów rachunkowości: zdaniem ETO, nie dają one gwarancji zarejestrowania wszystkich aktywów Wspólnoty. Komisja nie dysponuje systemem komputerowym umożliwiającym tworzenie jednolitych sprawozdań finansowych, bowiem obecny system – SINCOM 2 – działa na zasadzie rachunkowości kasowej, natomiast uzyskanie informacji na zasadzie memoriałowej wymaga kompilacji wiadomości pochodzących z wielu lokalnych baz danych. W raporcie poparto stanowisko ETO, że Komisja powinna jak najszybciej podjąć działania dla rozwiązania tego problemu. Dostrzegając intencję Komisji wprowadzenia pełnej rachunkowości memoriałowej w 2005 r. (zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym⁸), NUK zalecił rządowi Wielkiej Brytanii i agencjom związanym z zarządzaniem środkami UE, aby aktywnie uczestniczyły w dyskusjach nad opracowaniem odpowiedniego systemu rachunkowości i wspomagającego systemu informatycznego.

Pierwsza część oświadczenia gwarancyjnego ETO rozpatruje wiarygodność rozliczenia Komisji. W raporcie NUK syntetycznie przedstawiono (i uwypuklono) najbardziej istotne jego tezy. Celem kontroli było tutaj uzyskanie pewności (w stopniu, w jakim przy zastosowanych metodach było to możliwe), że wszystkie dochody, wydatki, aktywa i zobowiązania zostały należycie uwzględnione w rozliczeniu oraz że sprawozdania finansowe dokładnie oddają sytuację finansową na koniec roku. Choć ETO uznał, że sporządzone przez Komisję rozliczenie wykonania budżetu w 2001 r. wiernie przedstawia dochody i wydatki Wspólnoty (z czterema zastrzeżeniami), jego stanowisko zawiera wiele uwag.

⁸ Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the General Budget of the European Communities, “Official Journal of the European Communities” L 248, 16 September 2002. Zob. L. Marcinkowski: *Ustawa o finansach publicznych Unii Europejskiej*. (Rozporządzenie finansowe 1605/2002), „Kontrola Państwa” nr 6/2003.

Ustalenia ETO dotyczące rozliczenia wykonania budżetu

Zastrzeżenia co do wiarygodności rozliczenia

1. Przekroczenie o 148,7 mln euro zabezpieczeń finansowych wypłacanych państwu członkowskiemu w związku z interwencyjnym magazynowaniem płodów rolnych. Zostało ono spowodowane zastosowaniem przez Komisję dodatkowej wyceny zapasów, opartej na oszacowaniu ceny ich usunięcia z rynku, wyliczonej na dzień inwentaryzacji (30 września). Zdaniem Trybunału, ta dodatkowa wycena była bezpodstawna.

2. Zaksięgowanie kwoty 980 mln euro w pozycji „inne debety” bez odpowiedniego uzasadnienia – w odniesieniu do transferów gotówkowych w państwach trzecich.

3. Wątpliwe uzasadnienie rezerwy na pokrycie kosztów rozbiórki instalacji nuklearnych w *Joint Research Centre* (564 mln euro).

4. Ogólna kwota obejmowała zobowiązania, jakie powstały przed 2000 r., a które w latach 2000-2001 nie były przedmiotem płatności. W niektórych wypadkach obowiązek dokonania płatności należy zatem uznać za wygasły (zawyżenie na kwotę około 1,3 mld euro).

Dalsze uwagi

1. Przy braku kompleksowego systemu rachunkowości, roczne sprawozdania finansowe są sporządzane głównie na podstawie zapisów, które nie są ujmoowane w rachunkach. Rozliczenia nie są połączone z odpowiednimi pozycjami w budżecie, a centralny departament rachunkowości nie zawsze jest w stanie zagwarantować, że rozliczenia te są dokładne. Dodatkowo, system rachunkowości, oparty głównie na zasadzie kasowej, nie umożliwia rozróżnienia między wydatkami administracyjnymi a rzeczowymi, między płatnościami finalnymi a zaliczkami, a nawet między sumarycznymi zobowiązaniami a należnościami, które należy określić. Od kilku lat Komisja tworzy zasady nowego systemu rachunkowości, który będzie odpowiadał zasadom rozliczeń międzyokresowych (ujęcie memoriałowe); nowe rozporządzenie finansowe zakłada stopniowe wprowadzanie tego systemu do roku finansowego 2005.

2. Nie można było wydać opinii na temat sumy około 1,23 mld euro należności z cel importowych, zebranej w Niemczech przy zastosowaniu systemu płatności odroczonej. Niewydanie opinii zostało spowodowane wadami systemu komputerowego i wewnętrznych procedur kontrolnych oraz brakiem procedury audytu. W związku z tym nie można było uzyskać pewności, czy wszyst-

kie źródła tzw. dochodów własnych Komisji były w odpowiednim stopniu dla niej dostępne.

3. W obszarze rolnictwa zarejestrowano tzw. wydatki niewłaściwe (ogółem około 2,8 mld euro), które powinny być klasyfikowane jako dochód i ujęte w ogólnym sprawozdaniu z dochodów.

4. Komisja podjęła zobowiązania przewyższające linie kredytowe przewidziane w budżecie na politykę zewnętrzną (o 239 mln euro) i realizację międzynarodowych umów dotyczących rybołówstwa (o 610 mln euro).

5. W wypadku środków trwałych wciąż nie wprowadzono – zaleconych w 2000 r. lub wcześniej – dodatkowych systemów kontroli umożliwiających rejestrowanie całości aktywów.

6. Komisja nie była w stanie uzasadnić niektórych danych dotyczących *European Community Investment Partners* (instrument finansowy na rzecz wspierania inwestycji w krajach rozwijających się). Obejmowały one wycenę udziału we wspólnych przedsięwzięciach (na kwotę 22,9 mln euro) oraz udzielonych pożyczek i ich spłaty (na kwotę 67,6 mln euro).

7. Kwoty figurujące w kategorii „różni dłużnicy” były niekompletne, bowiem Komisja określiła ich wartość na podstawie zapisów nieksięgowych.

Druga część oświadczenia gwarancyjnego dotyczy legalności i prawidłowości operacji, na podstawie których sporządzono rozliczenie z wykonania budżetu. Celem kontroli było tutaj uzyskanie wystarczających dowodów (bezpośrednich lub pośrednich) dla wykazania, że operacje te były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umów oraz że liczby dotyczące operacji zostały prawidłowo obliczone. ETO mógł więc wydać pozytywne oświadczenie dotyczące legalności i prawidłowości dochodów i zobowiązań, a także wydatków administracyjnych, natomiast odmówił wydania oświadczenia gwarancyjnego w zakresie wydatków w pozostałych obszarach, obejmujących łącznie 94% budżetu w 2001 r. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej ujawnionych błędów dotyczyło rolnictwa i działań strukturalnych.

Ustalenia ETO dotyczące legalności i prawidłowości wydatków (według obszarów)

1. Rolnictwo (41,5 mld euro, tj. 52% wydatków): ETO zbadał 156 transakcji, systemy kontroli w poszczególnych obszarach polityki rolnej oraz wyniki kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie. Liczba i rodzaje do-

strzeżonych błędów były podobne jak w latach ubiegłych. Większość błędów została popełniona przez rolników lub spółki otrzymujące dotacje. Odnotowano szczególne ryzyko i słabości w wydatkach na rozwój obszarów rolnych oraz dotacje zależne od jakości produkcji. ETO uznał, że nie może wydać oświadczenia gwarancyjnego w tym obszarze.

2. Działania strukturalne (22,5 mld euro, tj. 28% wydatków): ETO zbadał 146 płatności i 304 zobowiązania, stwierdzając podobne rodzaje błędów jak w latach ubiegłych: wnioski, które wobec niespełnienia kryteriów nie powinny być rozpatrywane, wnioski oparte jedynie na danych szacunkowych, niezadeklarowanie uzyskanych przychodów, niezgodność z warunkami dotacji. ETO uznał, że nie może wydać oświadczenia gwarancyjnego.

3. Badania i rozwój oraz pozostałe obszary polityki wewnętrznej (5,3 mld euro, tj. 7% wydatków): ETO zbadał politykę Komisji w zakresie rozwoju trans-europejskich magistrali komunikacyjnych. Stwierdzono nieodpowiednie określenie kryteriów wyboru projektów i niepełne stosowanie przez Komisję wskazań podręcznika procedur. ETO uznał, że nie może wydać oświadczenia gwarancyjnego.

4. Polityka zewnętrzna (4,2 mld euro, tj. 5% wydatków): ETO stwierdził, że systemy kontroli były ogólnie zadowalające na poziomie Komisji, lecz nie dość wiarygodne na poziomie lokalnym, np. w wypadku organizacji pozarządowych w krajach rozwijających się. ETO uznał, że nie może wydać oświadczenia gwarancyjnego.

5. Pomoc dla krajów kandydujących (plan: 1,4 mld euro, tj. 2%; rzeczywiste wydatki: około 0,7 mld euro): ETO dostrzegł opóźnienia we wdrożeniu nowych programów pomocowych, wywołane potrzebą stworzenia zdecentralizowanego systemu agencji płatniczych i innych struktur zarządzania w krajach kandydujących oraz skalą niektórych projektów strukturalnych. ETO uznał, że nie może wydać oświadczenia gwarancyjnego.

6. Wydatki administracyjne (4,9 mld euro, tj. 6% wydatków): ETO wydał oświadczenie gwarancyjne.

W dalszej części raportu poddano analizie niektóre błędy popełnione przez instytucje czy osoby z Wielkiej Brytanii – z podkreśleniem, że zarówno oświadczenie gwarancyjne, jak i sprawozdania ETO (roczne i odrębne) dotyczą funkcjonowania Komisji, natomiast nie jest ich intencją ocena zarządzania finansowego w poszczególnych państwach. Mimo to NUK – wprost czy pośrednio – skomentował niektóre ustalenia ETO. Oto kilka przykładów.

W obszarze rolnictwa skala ujawnionych błędów była niewielka (np. zadeklarowanie przez rolnika zbyt dużej powierzchni gospodarstwa wywołało nadpłatę w wysokości 96,17 funtów). Większe błędy ETO wytknął w zakresie działań strukturalnych. Przykładowo, jeden z projektów (współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego kwotą 2,5 mln funtów) nie spełniał warunków pomocy. NUK nie wyraził własnej opinii, natomiast podał, że władze Wielkiej Brytanii – oraz Komisja – nie zgodziły się z poglądem ETO, zamieszczając ich argumentację.

ETO wskazał na problem obliczania należności celnych od towarów zajętych przez organy celne, co miało wpływ na wysokość składki Wielkiej Brytanii. Jeżeli towar, który nadszedł spoza wspólnego obszaru celnego, został zajęty i następnie sprzedany – część uzyskanej kwoty powinna zostać przekazana do budżetu Wspólnoty. Jednak administracja brytyjska nie rejestrowała owych wpływów – co powodowało nieodprowadzanie kwot należnych z tego tytułu. ETO zalecił Komisji podjęcie działań w celu naprawy sytuacji. W wyniku przeprowadzonego badania Urząd Ceł i Akcyzy (*HM Customs and Excise*) potwierdził, że były wypadki sprzedaży samochodów, od czego należało odprowadzić kwotę co najmniej 250 funtów; w drodze symulacji oszacowano, że ogólna należność roczna wyniesie poniżej 40 tys. funtów. Urząd zajął stanowisko, że koszty związane z dokładnym obliczeniem wartości pozostałych sprzedaży byłyby nieproporcjonalnie wysokie i jest w trakcie negocjowania z Komisją odpowiedniego rozwiązania.

Epidemia pryszczycy spowodowała, że w 2001 r. większości inspekcji zwierząt – wymaganych przez przepisy wspólnotowe – nie przeprowadzono. W tym kontekście ETO poinformował, że władze Irlandii Północnej wykryły niezgodności między numerami wybranych przez nie zwierząt a numerami zwierząt podanych we wnioskach rolników. W raporcie NUK przedstawiono szczegółowe wyjaśnienie tej kwestii, odwołując się do sprawozdania z kontroli przeprowadzonej przez Kontrolera i Audytora Generalnego Irlandii Północnej.

Inny rodzaj komentarza dotyczył obszaru działań strukturalnych. Nawiązując do ogólnego stwierdzenia ETO, iż opóźnienia w rozpoczynaniu nowych projektów wynikają z braku jasnego podziału odpowiedzialności między Komisją i państwami członkowskimi oraz nieokreślenia zasad programowania – w raporcie NUK omówiono ustalenia kontroli na ten temat, przeprowadzonej przez Audytora Generalnego Walii.

Kolejna część raportu NUK to uwagi o wdrażaniu reformy zarządzania finansowego, zainicjowanej po przedterminowym ustąpieniu Komisji w marcu 1999 r. Na podstawie zaleceń Parlamentu Europejskiego i niezależnej komisji ekspertów, wiosną 2000 r. nowa Komisja opracowała założenia reformy oraz plan działań, który miał być wdrożony do połowy 2002 r. Część zadań wykonano w terminie, lecz wiele pozostało niezakończonych. W ramach tej problematyki dużo miejsca w raporcie poświęcono realizacji nowego obowiązku, jaki został nałożony na dyrektorów generalnych: sporządzania rocznych sprawozdań z działalności (*Annual activity report*),

obejmujących deklarację, że zasoby zostały wykorzystane zgodnie z założonymi celami oraz że funkcjonujące mechanizmy zarządzania i kontroli zapewniają legalność i prawidłowość operacji. Ma to prowadzić do zmiany sposobu działania administracji Wspólnoty, bowiem w deklaracjach podkreśla się odpowiedzialność dyrektorów generalnych za przydzielone im zasoby. Jednak pierwsze doświadczenia ujawniły trudności: wszyscy z 36 dyrektorów generalnych złożyli sprawozdania z działalności za 2001 r., deklarując, że mechanizmy zarządzania i kontroli zapewniają legalność i prawidłowość operacji, ale 31 z nich dodało różne zastrzeżenia, nieraz poważnie osłabiające znaczenie deklaracji. Komisja dokonała ich przeglądu: w lipcu 2002 r. przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu syntezę sprawozdań za 2001 r., zaś w styczniu 2003 r. wydała zalecenia w sprawie sposobu opracowywania sprawozdań i załączonych do nich deklaracji⁹. W raporcie NUK stwierdzono, że system deklaracji realizuje m.in. wniosek Komisji Rachunków Publicznych Izby Gmin z wiosny 1999 r. w sprawie uregulowania odpowiedzialności urzędników Komisji za środki, którymi dysponują. Odnotowano też podobieństwo deklaracji oraz oświadczeń na temat kontroli wewnętrznej (zawierających zapewnienie o prawidłowym zorganizowaniu i funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej), które od 1998 r. corocznie podpisują brytyjscy urzędnicy odpowiedzialni za zarządzanie finansowe w jednostkach budżetowych (w odrębnej tabeli szczegółowo porównano cechy obu dokumentów).

W końcowej części raportu NUK podano informacje o: zmianach w systemie zarządzania finansowego Komisji, jakie wynikają z nowego rozporządzenia finansowego; zebranych przez OLAF danych o oszustwach i nieprawidłowościach oraz niektórych aspektach rozszerzenia UE (m.in. informacje o systemach kontroli finansowej nowych państw członkowskich).

*

Raport NUK jest bardzo zwięzły: liczy zaledwie 26 stron, w tym 3 zajmuje synteza, zaś 5 – wykresy, mapy i zdjęcia. Niektóre wiadomości mają charakter podstawowy, np. kilkudzaniowe charakterystyki głównych organów UE czy struktura budżetu Wspólnoty. Wynika to z założenia, że adresatem raportu jest przede wszystkim parlament i opinia publiczna.

Mimo głównie informacyjnego charakteru, raport został przedłożony Izbie Gmin na podstawie art. 9 ustawy o kontroli państwowej z 1983 r. – jako sprawozdanie z kontroli wykonania zadań. Zgodnie z regulaminem Izby Gmin, sprawozdania przed-

⁹ *The 2002 review of the implementation of activity-based management in the Commission, including clarification of the methodology for the establishment of Annual Activity Reports* COM (2003) 28, 21 January 2003.

łożone przez Kontrolera i Audytora Generalnego są rozpatrywane przez Komisję Rachunków Publicznych. Ani przepisy prawa, ani regulamin nie nakładają na Komisję obowiązku poddania dyskusji wszystkich otrzymanych sprawozdań, jednak dąży ona do rozważenia znacznej większości sprawozdań z kontroli wykonania zadań oraz – zbiorczo – sprawozdań z kontroli finansowej. W lipcu 1999 r. Komisja Rachunków Publicznych rozpatrzyła jeden z poprzednich raportów NUK na temat zarządzania finansowego UE, co łączyło się z wizytą w organach Wspólnoty; następnie Komisja przyjęła swoje sprawozdanie dla Izby Gmin¹⁰.

Holandia

Państwowa Izba Obrachunkowa Holandii (PIO)¹¹ opublikowała w lutym 2003 r. pierwszy raport na temat zarządzania finansowego UE¹². Raporty takie będą sporządzane corocznie. Mają one przedstawiać systemy zarządzania, oceny i kontroli, pozwalające ocenić prawidłowość oraz oszczędność, wydajność i skuteczność wykorzystania środków UE zarówno w Holandii, jak i w skali całej Unii Europejskiej. Podstawowymi adresatami raportu są parlament i rząd. Dodatkowo – z myślą o najwyższych organach kontroli pozostałych państw członkowskich, ETO oraz najwyższych organach kontroli krajów przystępujących i kandydujących – w kwietniu 2003 r. opublikowano przekład raportu na język angielski¹³. Przekład ten jest podstawą niniejszych rozważań.

Raport jest obszerny (195 stron) i ma charakter głównie informacyjny. Składa się z czterech części:

– Część I (wprowadzająca) opisuje system organów Wspólnoty oraz system finansowania, w tym rodzaje dochodów i wydatków, strukturę budżetu, tryb zarządzania i kontroli finansowej.

– Część II charakteryzuje najwyższe organy państw członkowskich, przystępujących i kandydujących do UE (w tym ich uprawnienia do kontroli środków UE) oraz pozycję i działalność ETO (m.in. prezentuje oświadczenia gwarancyjne z lat 1995-2001), przedstawia tryb zarządzania, oceny i kontroli funduszy strukturalnych w poszczególnych państwach.

¹⁰ *Financial management and control in the European Union*, Committee of Public Accounts Twenty-ninth Report (HC 690, Session 1998-99).

¹¹ Zob. H. E. Koning: *Zadania i metody działania Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1997; R.B.Mul, B. van Westing: *Reorganizacja Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1997.

¹² *EU-trendraport 2003*, Tweede Kamer, vergadjaar 2002-2003, 28 801, nrs. 1-2.

¹³ *EU Trend Report 2003*, Algemene Rekenkamer, The Hague, April 2003.

– Część III rozpatruje i ocenia zarządzanie finansowe środkami UE w Holandii, m.in. organizację i tryb postępowania, ocenę prawidłowości oraz oszczędności, wydajności i skuteczności wykorzystania tych środków, a także działania ministerstw i organów lokalnych na rzecz wdrożenia ustawy o nadzorze nad wykorzystaniem subsydiów europejskich.

– Część IV zawiera wnioski i zalecenia, stanowisko rządu Holandii i dodatkowy komentarz PIO do stanowiska rządu.

Duży udział opisu spraw ogólnych wynikał z oceny, że żaden z dotychczasowych dokumentów, sporządzonych w Holandii lub przez organy Wspólnoty, nie zawierał całościowej informacji. Aby zapoznać się z problematyką zarządzania finansowego UE, należało zatem korzystać z wielu źródeł, dotyczących poszczególnych kwestii. Sprawy ogólne nie będą powtarzane w dalszych wydaniach raportu.

Podstawą raportu były głównie istniejące dokumenty, opublikowane przez organy Wspólnoty i władze Holandii. Zakres, charakter i sposób zarządzania środkami UE w Holandii przedstawiono na podstawie ustaleń kontroli, jaką PIO przeprowadziła w ramach prac nad raportem.

W opinii kierownika projektu, sporządzenie raportu było złożonym przedsięwzięciem o charakterze analityczno-kontrolnym, z udziałem wielu jednostek organizacyjnych (zespół autorski liczył 7 osób, zaś 14 innych osób opracowało poszczególne części). Prace trwały ponad rok, pochłaniając łącznie około 700 dni roboczych, tj. o połowę więcej niż planowano. Było to jedno z większych zadań, jakie PIO zrealizowała na przestrzeni ostatnich lat.

Główny wniosek raportu jest taki, że zarządzanie finansowe w UE nie jest właściwe. Niedociągnięcia systemów zarządzania, oceny i kontroli występują zarówno w Komisji, jak i państwach członkowskich; w największym stopniu dotyczą one programów zarządzanych wspólnie. Sposób rozliczania środków UE jest daleki od pożądanego. W części wynika to z ograniczenia publicznego dostępu do sprawozdań finansowych. Powinna istnieć większa kontrola zarówno prawidłowości, jak i oszczędności, wydajności i skuteczności wykorzystania środków UE. Idealnie, powinna ona polegać na sporządzaniu sprawozdań finansowych zawierających również informacje merytoryczne, które będą podlegać niezależnej zewnętrznej ocenie.

PIO Holandii proponuje dokonywanie regularnej oceny postępu w zarządzaniu finansowym UE za pomocą pięciu wskaźników. Wskaźniki te oraz sytuację w latach 2000-2002 przedstawiono poniżej.

Wskaźniki postępu zarządzania finansowego (stan w latach 2000-2002)

1. *Jakość systemu zarządzania finansowego*: Wagę przywiązuje się do określenia polityki, natomiast jej wdrażanie budzi już mniejsze zainteresowanie; wpływa to na zmniejszenie rangi rozliczalności i sprawozdawczości. Pewien postęp nastąpił w związku z reformą Komisji rozpoczętą w kwietniu 2000 r. (np. nowe rozporządzenie finansowe, obowiązek podpisywania deklaracji zapewniających, wzmocnienie audytu wewnętrznego).

2. *Kontrola prawidłowości wykorzystania środków UE w ramach Unii Europejskiej*: Możliwość wglądu jest bardzo ograniczona. Informacje na temat budżetu Wspólnoty są dostępne tylko na najwyższym poziomie uogólnienia, bez danych na poziomie poszczególnych funduszy lub państw.

3. *Prawidłowość wykorzystania środków UE w ramach Unii Europejskiej*: Z powodu braku informacji, opinia o charakterze jakościowym nie może zostać wyrażona. Wydaje się jednak pewne, że poziom prawidłowości jest poniżej standardu, zwłaszcza z powodu wielu naruszeń w wypadku funduszy zarządzanych wspólnie.

4. *Kontrola prawidłowości i wydajności wykorzystania środków UE w Holandii*: Możliwość wglądu jest ograniczona. Funkcja kontrolna wiąże się głównie z realizacją obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji, nie zaś z właściwym wykorzystaniem środków.

5. *Prawidłowość i wydajność wykorzystania środków UE w Holandii*: Istnieją zabezpieczenia w prawidłowości wydatków UE na rolnictwo (Ministerstwo Rolnictwa, Środowiska Naturalnego i Rybołówstwa ustanowiło przepisy dotyczące prawidłowości ich wykorzystania), natomiast są problemy z projektowaniem i sprawną realizacją funduszy strukturalnych. Nowa ustawa o nadzorze nad wykorzystaniem subsydiów europejskich powinna zapewnić większy wgląd w wykorzystanie środków UE przez organy lokalne.

W uzasadnieniu podano, że choć najwyższe organy kontroli państw członkowskich mają uprawnienia do kontroli prawidłowości oraz oszczędności, wydajności i skuteczności wykorzystania środków UE, w praktyce tylko niektóre z nich regularnie prowadzą tego rodzaju kontrole. Z kolei ETO formułuje ogólne oświadczenie gwarancyjne, bez przedstawiania wyników kontroli dotyczących poszczególnych państw. Status organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie, dokonywanie płatności, wewnętrzną kontrolę finansową, certyfikację i ocenę funduszy strukturalnych jest klarowny w niemal wszystkich państwach, jednak bardzo trudno stwier-

dzić, jak organy te rzeczywiście działają. Praktyka Komisji i ETO, które nie publikują szczegółowych danych o państwach członkowskich, utrudnia narodowym organom kontroli przeprowadzanie kontroli zewnętrznych.

W Holandii wykorzystanie środków UE podlega, formalnie rzecz biorąc, zarówno audytowi wewnętrznemu, jak i niezależnej kontroli zewnętrznej, prowadzonej przez organy Wspólnoty oraz władze Holandii. W rzeczywistości kontrola i ocena nakierowane są raczej na wypełnienie obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji, niż na wydajne wykorzystanie dotacji. Ponadto liczba kontroli jest niewielka i nie zawsze możliwe jest wydanie potwierdzenia o prawidłowości wydatków. W latach 1994-1999 trudności dotyczyły zwłaszcza funduszy strukturalnych. Choć systemy zarządzania, oceny i kontroli wykorzystania tych funduszy zostały znacznie poprawione, wiele pozostaje wciąż do zrobienia. Agencja Spraw Społecznych i Zatrudnienia musi zapobiegać nadużyciom i niewłaściwemu wykorzystaniu dotacji. Ustawa z 17 stycznia 2002 r. o nadzorze nad wykorzystaniem subsydiów europejskich dała ministerstwu prawo oceny zarządzania i wykorzystania środków UE przez agencje i organy lokalne. Jednak na razie tylko niektóre ministerstwa były w stanie sporządzić wiarygodne sprawozdania na temat środków UE otrzymanych przez organy lokalne, a także ich własnego zaangażowania i systemów nadzoru. Ministrowie przedstawili informacje dotyczące wykorzystania funduszy na kwotę tylko 48,2 mln euro (19,2%), podczas gdy łącznie wykorzystano 250 mln euro.

PIO Holandii sformułowała następujące zalecenia:

1. Rząd, za pośrednictwem swego przedstawiciela w Konwencji Europejskiej, powinien występować o zwrócenie większej uwagi, tak przez organy Wspólnoty, jak i państwa członkowskie, na systemy rachunkowości i kontroli wykorzystania środków UE. PIO zwróci się do innych narodowych organów kontroli, aby sformułowały analogiczne zalecenie w stosunku do swoich rządów.

2. Kontrola prawidłowości wykorzystania środków UE jest niedostateczna. PIO zaleciła rządowi takie porozumienie z organami Wspólnoty, aby Komisja publikowała sprawozdania finansowe zawierające również informacje merytoryczne dotyczące poszczególnych funduszy i poszczególnych państw. Jest też ważne, aby sprawozdania finansowe podlegały odpowiedniej kontroli. Powinna powstać sytuacja, w której ETO będzie w stanie opierać swoje działania na kontrolach przeprowadzonych uprzednio przez komórki audytu wewnętrznego dyrekcji generalnych Komisji, zaś Komisja będzie mogła w pełni opierać się na informacjach z kontroli sporządzanych przez państwa członkowskie.

3. PIO zaleciła ministerstwu podjęcie odpowiednich działań w organach Wspólnoty w celu osiągnięcia i zapewnienia niezbędnej przejrzystości co do prawidłowości (a następnie także oszczędności, wydajności i skuteczności) wykorzystania środków UE. W tym kontekście można rozważyć prowadzenie przez narodowe organy

kontroli państw członkowskich kontroli płatności swoich państw na rzecz UE oraz wykorzystania przez nie środków UE.

4. Kontrole wykorzystania środków UE mogą być wiarygodne tylko wówczas, gdy przepisy wydawane przez Komisję będą jednoznaczne i jednakowo interpretowane. PIO zwróciła się do rządu, aby nalegał na to w pracach Rady.

5. Kontrola prawidłowości oraz oszczędności, wydajności i skuteczności wykorzystania środków UE w Holandii była dotąd niepełna. PIO zwróciła się do rządu, aby zapewnił tego rodzaju kontrolę w kontekście sporządzania rozliczenia z wykonania budżetu państwa.

6. PIO zaleciła rządowi bardziej intensywne wdrażanie ustawy o nadzorze nad wykorzystaniem subsydiów europejskich, aby znacząco poprawić kontrolę wykorzystania środków UE przez organy lokalne.

Na raport PIO odpowiedział minister finansów, działając również w imieniu ministra spraw zagranicznych i pozostałych członków rządu. Poinformował, że rząd z zadowoleniem przyjął inicjatywę PIO publikowania dorocznego raportu o sytuacji w zakresie zarządzania finansowego środkami UE oraz że zgadza się z większością zaleceń obecnego raportu.

Sprawy zarządzania i kontroli na poziomie Unii Europejskiej: W odpowiedzi na zalecenie wykorzystania Konwentu Europejskiego w celu zwrócenia większej uwagi na sprawy zarządzania i kontroli w Unii Europejskiej i państwach członkowskich – minister finansów podniósł, że zadaniem Konwentu jest przede wszystkim rewizja traktatów, podczas gdy europejskie systemy zarządzania i kontroli określone są głównie na poziomie aktów wykonawczych. W związku z zaleceniem, aby w pracach Rady rząd Holandii nalegał na poprawienie i nadanie większej jasności przepisom wydawanym przez Komisję – minister zgodził się z poglądem, iż jest to zadanie potrzebne i możliwe do wykonania. Znaczna część trudności w stosowaniu przepisów wiąże się z ich niepotrzebną złożonością. Według ministra osiągnięto pewien postęp, ale rząd Holandii będzie nalegał na dalszą poprawę sytuacji.

W dodatkowym komentarzu PIO podtrzymała pogląd, iż sprawy zarządzania i kontroli powinny być przedmiotem prac Konwentu Europejskiego, aby następnie służyło to poprawie aktów wykonawczych. Rząd Holandii powinien poszukiwać poparcia rządów innych państw członkowskich, które podzielają stanowisko w sprawie potrzeby większej jasności przepisów Komisji.

Kontrola prawidłowości wykorzystania środków UE: Minister stwierdził, że rząd podziela zalecenie PIO o potrzebie większej przejrzystości wykorzystania środków UE. Rząd uważa jednak, że zapewnienie wglądu w sprawę wykorzystania poszczególnych funduszy w poszczególnych państwach należy przede wszystkim do Komisji i ETO. Nawiązując do stwierdzenia, iż ETO powinien być w stanie opierać swoje działania na kontrolach przeprowadzonych uprzednio przez Komisję oraz że Komisja po-

winna być w stanie w pełni opierać się na informacjach z kontroli sporządzanych przez państwa członkowskie – minister podniósł, że stanowiska państw członkowskich co do roli ETO są różne. W przeszłości rząd Holandii wielokrotnie występował o publikowanie przez ETO danych o poziomie wykrytych błędów, lecz jego pogląd uzyskał bardzo niewielkie poparcie.

W dodatkowym komentarzu PIO stwierdziła, że zapewnienie wglądu w wykorzystanie poszczególnych funduszy w poszczególnych państwach nie jest obowiązkiem wyłącznie Komisji i ETO. Organy te nie są w stanie realizować w pełni tego zadania. W wypadku kontroli funduszy zarządzanych wspólnie (tj. około 85%) istotną rolę powinny odgrywać państwa członkowskie. Zgodnie z zasadą subsydiarności, ETO powinien koncentrować się na kontroli Komisji, natomiast państwa członkowskie powinny kontrolować sprawozdania finansowe z wykorzystania środków UE w danym państwie oraz przekazywać informacje Komisji.

Prawidłowość oraz oszczędność, wydajność i skuteczność wykorzystania środków UE w Holandii: W odpowiedzi na zalecenie, aby rząd w rozliczeniu z wykonania budżetu państwa przedstawił prawidłowość oraz oszczędność, wydajność i skuteczność wykorzystania środków UE – minister zauważył, że w ostatnich latach wiele ministerstw dokonało znacznego postępu w zakresie zarządzania i kontroli tych środków, zwłaszcza funduszy strukturalnych.

W dodatkowym komentarzu PIO zgodziła się z tezą, że nastąpił pewien postęp w tym zakresie, dodając jednak, że wciąż brak pełnej jasności co do koncepcji wykorzystania środków UE w Holandii.

Wdrażanie ustawy o nadzorze nad wykorzystaniem subsydiów europejskich: Rząd podzielił ocenę PIO, iż wdrażanie ustawy następuje powoli. Trudności były związane z niesprecyzowaniem zakresu organów podlegających ustawie oraz trudnościami w zapewnieniu odpowiedniego potencjału administracyjnego. Rząd podjął działania, które powinny doprowadzić do rozwiązania tych problemów w 2003 r.; rząd dokona też oceny wdrażania ustawy.

Raport PIO przekazano rządowi i parlamentowi 18 lutego 2003 r. Do chwili obecnej nie został jednak rozpatrzony przez Komisję Rachunków Publicznych Izby Reprezentantów, co wiązało się z sytuacją ogólnopoliityczną (dwukrotne wybory parlamentarne w ciągu roku). Bezpośrednim skutkiem raportu było natomiast przedstawienie wniosków PIO przez reprezentanta rządu Holandii na posiedzeniu Rady ds. Finansowych (*Ecofin Council*) w marcu 2003 r. Odbyła się krytyczna dyskusja, propozycje Holandii poparli przedstawiciele kilku państw, jednak większość doprowadziła do odłożenia sprawy *ad acta*.

Inne kraje

Obok Wielkiej Brytanii i Holandii również inne najwyższe organy kontroli państw UE sporządzają – lub zamierzają sporządzić – podobne raporty. Urząd Kontroli Państwowej Danii (UKP) od kilku lat przygotowuje memoranda¹⁴ dotyczące sprawozdań rocznych ETO, które przedkłada Parlamentarnej Komisji Rachunków Publicznych. Nie było dotąd sprawozdań z kontroli na ten temat, głównie dlatego, aby publicznie nie podkreślać różnic w stanowisku UKP i organów Wspólnoty. Prawdopodobnie w 2004 r. podobny raport sporządzi Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec; w ramach prac przygotowawczych zostanie dokonany przekład tekstu raportu PIO Holandii na język niemiecki. Również Urząd Kontroli Państwowej Szwecji rozważa opracowanie takiego raportu. Niektóre najwyższe organy kontroli państw UE nie sporządzają odrębnego raportu, natomiast wykorzystują wybrane ustalenia ETO w swoich sprawozdaniach. Przykładowo, TO Portugalii uwzględni stanowisko ETO w sprawozdaniu ogólnym dla parlamentu, zaś Urząd Kontroli Państwowej Finlandii odwołuje się do ustaleń sprawozdania rocznego ETO w trakcie parlamentarnych przesłuchań na temat finansów Unii Europejskiej.

Z myślą o rozwinięciu istniejących już doświadczeń, PIO Holandii zaproponowała zorganizowanie kontroli równoległej zarządzania finansowego UE – z udziałem ETO i najwyższych organów kontroli państw członkowskich (jest to wstępna propozycja, która obecnie jest konsultowana).

Wnioski

Oba raporty – brytyjski i holenderski – realizują ideę przedstawienia narodowemu parlamentowi i opinii publicznej, w sposób przystępny, problematyki zarządzania finansowego Unii Europejskiej. Oba raporty obejmują zasadniczo tę samą tematykę, lecz w różnym ujęciu. Dokument NUK jest bardzo zwięzły i głównie komentuje najważniejsze tezy sprawozdania rocznego ETO. Dokument PIO jest obszerny, szczegółowy i prezentuje szeroką panoramę zagadnień, ponadto zawiera postulaty istotnych zmian w funkcjonowaniu organów Wspólnoty. Pomimo różnic, na ich tle można sformułować podobne spostrzeżenia i wnioski.

1. Rozwój integracji europejskiej, a w związku z tym coraz większa skala środków (w większości pochodzących z podatków obywateli państw członkowskich),

¹⁴ W odróżnieniu od sprawozdań z kontroli, w praktyce UKP Danii memoranda zawierają wyniki kontroli o mniejszym znaczeniu, mogą być też kontynuacją wcześniejszych kontroli bądź wstępnym studium, które poprzedza planowaną dużą kontrolę. Inna różnica polega na tym, że memoranda nie są publikowane.

jakimi dysponują organy Wspólnoty – sprawia, że coraz ważniejsze staje się właściwe zarządzanie nimi, nadzór i kontrola wykorzystania. Równocześnie rośnie znaczenie informowania opinii publicznej i organów poszczególnych państw. Obok rządów i administracji rządowej, bezpośrednio uczestniczących w europejskim procesie decyzyjnym, chodzi zwłaszcza o narodowe parlamenty, które powinny rozwijać swoją funkcję kontrolną w tym obszarze.

2. Najwyższe organy kontroli mogą odegrać szczególną rolę w tym procesie, przedkładając „swoim” parlamentom raporty dotyczące zarządzania finansowego Unii Europejskiej:

- w państwach członkowskich UE nie ma dokumentów, które zawierałyby całościową informację i ocenę tego problemu; publikowane dotychczas materiały są częściowe i nie dają spójnego ani przejrzystego obrazu;

- jest to tematyka trudna nawet dla specjalistów; zatem niezależnie od tego, że sprawozdania roczne i inne dokumenty ETO, jak też ważniejsze dokumenty Rady i Komisji są dostępne w językach państw członkowskich – potrzebne są dodatkowe dokumenty, ujęte w sposób przystępny i zawierające informacje dostosowane do potrzeb odbiorców;

- w odróżnieniu od sprawozdania rocznego ETO, które narodowe parlamenty będą otrzymywać do wiadomości¹⁵ – dokumenty przedłożone przez najwyższy organ kontroli zasadniczo podlegają rozpatrzeniu przez parlament lub jego komisje;

- raporty przedkładane parlamentowi przez najwyższy organ kontroli mogą zawierać dodatkowe informacje i komentarze, a także krytyczną ocenę ustaleń Komisji i ETO, dotyczących danego państwa; mogą łączyć analizę zarządzania finansowego UE z analizą wykorzystania środków UE w danym państwie; mogą też formułować postulaty pod adresem parlamentu i rządu na rzecz wprowadzenia zmian zarówno w rozwiązaniach krajowych, jak i w mechanizmach zarządzania finansowego UE;

- prace nad przygotowaniem raportu, w tym kontakty z administracją rządową i samorządową, które mają na celu wyjaśnienie i ustosunkowanie się do ustaleń Komisji i ETO dotyczących danego państwa – zwiększają zaangażowanie administracji w ich wyjaśnienie i realizację.

3. Dotychczas większość najwyższych organów kontroli państw członkowskich mało zajmowała się kontrolą wykorzystania środków UE w swoich państwach. Można to tłumaczyć faktem, że środki te są relatywnie małe (stanowią przeciętnie

¹⁵ Zgodnie z propozycją Konwentu Europejskiego, ETO miałyby przysyłać swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym państw członkowskich „do celów informacyjnych”, równocześnie z przesłaniem do Parlamentu Europejskiego i Rady – pkt 8 „Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”, załączonego do projektu „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”; *Przekłady aktów prawnych*, 2(24)03, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

około 4-5% budżetu państwa); ponadto niektóre najwyższe organy kontroli nie mają prawa kontroli organów lokalnych ani końcowych beneficjentów środków UE. W tym kontekście można sądzić, iż sporządzanie raportów na temat zarządzania finansowego UE zwiększy zainteresowanie tą problematyką, a zatem dodatkowym efektem będzie rozszerzenie zakresu kontroli wykorzystania środków UE. Poza tym w Parlamencie Europejskim pojawiają się propozycje (popierane przez Komisję), aby państwa członkowskie – czyli w praktyce najwyższe organy kontroli – sporządzały w przyszłości coś w rodzaju narodowego oświadczenia gwarancyjnego (na wzór DAS) dotyczącego zarządzania środkami UE przez organy i instytucje danego państwa.

4. Opracowywanie raportów dotyczących zarządzania finansowego UE może stanowić płaszczyznę pożytecznej współpracy najwyższych organów kontroli państw członkowskich oraz ETO.

5. Za kilka miesięcy, po wstąpieniu do Unii Europejskiej, powyższe uwagi będą dotyczyć również Polski.

*dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK*

SZKOLENIE W ZAKRESIE KONTROLI ŚRODOWISKA (Pilotażowy projekt IDI i Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska)

W ramach realizacji współpracy Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska z IDI (Inicjatywa INTOSAI na rzecz Rozwoju) trwają prace na przygotowaniu i przeprowadzeniu dla najwyższych organów kontroli (NOK) – członków INTOSAI szkoleń pilotażowych dotyczących kontroli środowiska. Szkolenia mają się odbyć w dwóch regionach (ASOSAI i AFROSAL-E). Zakłada się, że pierwszy pilotażowy kurs szkoleniowy zorganizowany zostanie dla dużych NOK rejonu ASOSAI w listopadzie 2003 r. w Turcji. Drugi kurs – dla małych NOK rejonu ASOSAI-E – w 2004 r. w Kenii.

Do przygotowania i przeprowadzenia szkolenia został powołany zespół, w którego skład weszli:

- trenerzy IDI mający wiedzę i doświadczenie w zakresie nowoczesnych technik szkoleniowych, będący kontrolerami, nie mającymi jednak jak dotąd doświadczenia w zakresie kontroli środowiska (reprezentujący NOK z Estonii, Indii, Kenii, Malezji, Papui, Nowej Gwinei, Tajlandii, Węgier, Wysp Kapitana Cooka i Zimbabwe).

- eksperci, tzw. *subject matter experts* (SME), wyłonieni spośród NOK – członków Grupy Roboczej INTOSAI, mający wiedzę w zakresie problemów środowiska i zarządzania nim, a także doświadczenie w kontroli środowiska (reprezentujący Brazylię, Polskę i Republikę Południowej Afryki).

Całość prac koordynuje NOK Kanady (jako przewodniczący Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska) i IDI. Pierwsze spotkanie zespołu przygotowującego szkolenie odbyło się w czerwcu 2003 r. w Oslo i miało charakter seminarium. W efekcie tego spotkania trenerzy IDI poszerzyli w znacznym stopniu swoją wiedzę na temat problemów środowiskowych i kontroli prowadzonych w tej dziedzinie. Przedyskutowano również i podjęto ostateczną decyzję co do struktury przygotowywanego szkolenia pilotażowego, tj. ustalono liczbę modułów szkoleniowych, ich cele i tematykę.

Za gówny cel kursu szkoleniowego uznano w Oslo przekazanie jego uczestnikom wiedzy umożliwiającej:

- zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli środowiska;
- opracowanie dla NOK strategii kontroli środowiska.

Za cele poboczne kursu uznano przekazanie wiedzy pozwalającej na:

- lepszą ocenę problemów środowiskowych;
- zrozumienie relacji między środowiskiem i rozwojem zrównoważonym;
- rozpoznanie relacji między działaniami i możliwymi ich skutkami dla środowiska;
- określenie gównych podmiotów działających w sferze ochrony środowiska;
- zrozumienie roli NOK w działaniach na rzecz poprawy gospodarowania środowiskiem w skali globalnej, krajowej i lokalnej.

Zgodnie z przyjętymi w Oslo założeniami, kurs ma trwać dwa tygodnie i będzie się składać z pięciu bloków (modułów) tematycznych. Są nimi: moduł 1 – wprowadzenie; 2 – problemy ochrony środowiska; 3 – przegląd zagadnień związanych z kontrolowaniem środowiska; 4 – prowadzenie kontroli środowiska; 5 – opisanie strategii kontroli środowiska.

Modułem priorytetowym (około 75% czasu kursu) będzie moduł czwarty. Poszczególnym modułom tematycznym przypisane zostały następujące cele szkoleniowe:

Moduł 1:

– stworzenie właściwego dla specyfiki kursu (nauczanie dorosłych) klimatu nauki.

Moduł 2:

– uświadomienie uczestnikom kursu wagi problemów środowiska i potrzeby ich kontrolowania;

– umożliwienie uczestnikom kursu identyfikacji gównych problemów związanych z ochroną środowiska w ich krajach oraz sposobu, w jaki rządy tych krajów reagują lub mogą reagować na nie.

Moduł 3:

– rozróżnienie między kontrolami środowiska i innymi typami kontroli, zidentyfikowanie podobieństw i różnic;

– zidentyfikowanie różnych typów kontroli środowiska;

– wyjaśnienie uprawnień kontrolnych NOK (wyjaśnienie, czy NOK ma mandat do prowadzenia kontroli środowiska oraz jak należy rozumieć ten mandat);

– zrozumienie procesu kontroli realizacji zadań;

– zrozumienie roli NOK w promowaniu dobrego gospodarowania środowiskiem.

Moduł 4:

– zdobycie umiejętności w tworzeniu planu kontroli środowiska, jego realizacji oraz opracowaniu raportu z kontroli (źródła kryteriów kontroli, identyfikacja kryteriów kontroli);

- identyfikacja i rozwijanie umiejętności niezbędnych do prowadzenia kontroli środowiska;
- przekazanie szczegółowej wiedzy na temat głównych przedmiotów kontroli środowiska (powietrze, woda, bioróżnorodność i odpady);
- zrozumienie i określenie decyzji podejmowanych w trakcie realizacji kontroli środowiska, np. decyzji o zatrudnieniu ekspertów;
- identyfikacja i zrozumienie wyzwań, przed jakimi stają kontrolerzy prowadząc kontrole środowiska.

Moduł 5:

- zrozumienie i określenie procesu opracowywania strategii kontroli środowiska;
- identyfikacja wyzwań przy opracowywaniu strategii danego NOK;
- przygotowanie projektu strategii kontroli środowiska na podstawie:
 - a) rozpoznania problemów środowiska w danym kraju;
 - b) zrozumienia reakcji rządu danego kraju na zaistniałe problemy środowiska;
 - c) aktualnej strategii NOK, jeśli taka została opracowana;
 - d) identyfikacji wyzwań, przed jakimi stoi rząd przy rozwiązywaniu istniejących problemów środowiska (np. brak odpowiednich instytucji, w tym brak narodowej strategii ochrony środowiska i rola NOK w rozwiązywaniu problemów środowiska).

Moduł 6:

- podsumowanie wiedzy przekazanej podczas szkolenia, jak również zwrócenie uwagi na problemy kontroli środowiska, które nie zostały w nim poruszone.

Na przełomie sierpnia i września bieżącego roku odbyło się w Kuala Lumpur (Malezja) drugie z kolei spotkanie zespołu przygotowującego szkolenie. Celem tego spotkania było dokonanie podziału wcześniej ustalonych modułów tematycznych na poszczególne sesje szkoleniowe, sprecyzowanie celu każdej sesji i opracowanie dla niej materiałów szkoleniowych. Materiały opracowywali trenerzy przy wsparciu merytorycznym ekspertów (SME). Rola ekspertów polegała na dostarczeniu trenerom niezbędnych materiałów wyjściowych (poza materiałami przekazanymi im już wcześniej podczas seminarium w Oslo) i udzielaniu pomocy w tworzeniu materiałów szkoleniowych. Pomoc polegała na dyskusowaniu i wyjaśnianiu zagadnień budzących wątpliwości, opiniowaniu stworzonych przez trenerów cząstkowych materiałów szkoleniowych, zgłaszaniu propozycji korekt i uzupełnień.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, eksperci przygotowali dla trenerów następujące rodzaje materiałów wyjściowych:

- szczegółowe informacje dotyczące doświadczeń w planowaniu, realizacji i prezentowaniu wyników wybranych kontroli środowiska realizowanych przez ich NOK lub NOK ich regionu;
- tabele, zestawienia i kwestionariusze, które mogą być wykorzystywane na poszczególnych etapach planowania i realizacji kontroli;

- przykłady strategii kontroli środowiska;
- dokumenty zintegrowanej rządowej polityki środowiskowej;
- regionalne przeglądy dotyczące ochrony środowiska.

Materiałami wyjściowymi do przygotowania zestawów szkoleniowych były, oprócz opracowań SME, teksty dostarczone trenerom podczas seminarium w Oslo przez wykładowców, jak również inne materiały, zgromadzone przez trenerów.

W efekcie spotkania w Kuala Lumpur powstały następujące materiały (sporządzone dla 18 sesji szkoleniowych):

- dla uczestników szkolenia – kompendia wiedzy przekazywanej w trakcie każdej sesji (tzw. *participants notes*), wraz z załącznikami zawierającymi szersze informacje na temat zagadnień poruszanych w materiale podstawowym (m.in. przykłady źródeł danych i metod zbierania dowodów stosowanych przy kontrolach ochrony powietrza; przykłady wniosków pokontrolnych formułowanych po kontroli ochrony powietrza; przykłady systemów zarządzania odpadami; spis składników odpadów zaliczanych do niebezpiecznych; przykłady zawartych w Azji porozumień dotyczących ochrony wód);

- dla prowadzących szkolenie trenerów (tzw. *guides*) – szczegółowe instrukcje prowadzenia zajęć w każdej sesji, zawierające także spodziewane odpowiedzi uczestników szkolenia na pytania zadawane przez trenerów podczas sesji oraz odnośniki do innych materiałów wykorzystywanych przy prowadzeniu danych zajęć;

- dla prowadzących szkolenie (tzw. *glance*) – zawierające istotne ogólne informacje na temat każdej sesji (dotyczące celu sesji, materiałów potrzebnych do przeprowadzenia zajęć, kluczowych pojęć czy zagadnień będących przedmiotem szkolenia w trakcie sesji, przewidywanych dla sesji form szkoleniowych i czasu jej trwania);

- do ćwiczeń (z podziałem na materiały dla uczestników i dla prowadzących szkolenie).

Dodatkowo sporządzona została lista głównych stron internetowych zawierających informacje i materiały źródłowe dotyczące ochrony środowiska (tzw. *website references*), które mogą być przydatne dla uczestników szkolenia w pracy przy kontroli środowiska.

Przebieg opracowywania w Kuala Lumpur materiałów szkoleniowych i rezultat w postaci kompletu gotowych, przygotowanych w ciągu zaledwie dwóch tygodni opracowań, wskazuje na trafność doboru członków zespołu i ich zaangażowanie. Role, jakie przypisane zostały trenerom i SME, wynikały zarówno z wiedzy, jak i doświadczeń zawodowych każdej z tych grup. Wzajemnie się one uzupełniały. Niemożliwe byłoby przygotowanie materiałów szkoleniowych (w formie, w jakiej zostało to zrobione) samodzielnie przez jedną tylko z tych grup, tj. wyłącznie przez ekspertów lub tylko przez trenerów. Zespół w pełni zdaje sobie sprawę z faktu, iż opracowane materiały szkoleniowe będą w przyszłości wymagać korekt i uzupeł-

nień. Pierwsze korekty będzie można wprowadzić już po doświadczeniach, jakie zespół zdobędzie w trakcie szkolenia pilotażowego w Turcji.

Organizowane w Turcji i Kenii szkolenia pilotażowe są odpowiedzią na wzrastające zainteresowanie kontrolami ochrony środowiska przy jednoczesnym braku w wielu krajach i regionach dostatecznej wiedzy i doświadczeń w tej dziedzinie. Należy wyrazić nadzieję, że szkolenia zostaną w niedalekiej przyszłości, po ewentualnych korektach i niezbędnych uzupełnieniach, przeprowadzone na szerszą skalę w innych regionach świata, tak aby zostały spełnione oczekiwania w tym zakresie wielu najwyższych organów kontroli

opracowała mgr Ewa Borkowska-Domańska

Zbysław Dobrowolski

PLANOWANIE DZIAŁALNOŚCI KONTROLNEJ PRZEZ GŁÓWNY URZĄD OBRACHUNKOWY STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Planowanie strategiczne

Niezbędność kontroli w procesie zarządzania państwem jest sprawą oczywistą. Integralny składnik postępowania kontrolnego jakim jest ocena stanu faktycznego w odniesieniu do sfery organizowania aparatu zarządzającego ma na celu m.in. upewnienie legislatywy oraz władzy wykonawczej, że struktura organizacyjna określonych instytucji jest dostosowana do funkcji i zmian w otoczeniu oraz sprzyja racjonalizowaniu wysiłku jednostek i zespołów ludzkich. Otoczenie, które stanowi całokształt warunków, w jakich działa organizacja i które mogą mieć wpływ na jej funkcjonowanie, zawsze, a szczególnie w dobie dzisiejszej, podlegało wielu zmianom. Zmiany te są coraz szybsze i coraz mniej przewidywalne¹. Ponadto prowadzą do przekształceń logiki zarządzania, a zatem również kontroli i w konsekwencji do modyfikacji jej metod oraz organizacji². Jeżeli zatem organizacja zamierza uniknąć kryzysu, powinna być przygotowana do zmian. Oznacza to konieczność zrozumienia otoczenia, przewidywania kierunku jego przyszłej ewolucji. Na tej podstawie można dopiero określić pożądaną pozycję organizacji w otoczeniu i wskazywać sposoby jej osiągnięcia.

Stąd tak ważnym zagadnieniem jest wieloletnie planowanie działalności kontrolnej przez najwyższy organ kontroli państwowej. Za potrzebą planowania strategicznego przemawiają także inne względy. Aby mieć pełne rozeznanie tego, co się dzieje i czy wszystkie czynności przebiegają prawidłowo, wcale nie trzeba wszystkiego kontrolować. Wystarczy objąć kontrolą niektóre punkty, zwane strategicznych-

¹ A. Czermiński: *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 537.

² Zob. H. Koontz, C. O'Donnell: *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969.

mi³. Owa selektywność, a zatem objęcie kontrolą punktów decydujących o osiągnięciu sukcesu albo porażki w danym przedsięwzięciu lub działaniu, sprzyja oszczędności i efektywności kontroli⁴. Wybór zagadnień o znaczeniu strategicznym nie jest jednak łatwy. Nie istnieją żadne specyficzne wskazówki co do dobierania strategicznych punktów kontroli. Wydaje się jednak, iż najważniejszą metodą wyboru strategicznych punktów kontroli jest skupienie uwagi na najistotniejszych elementach danej operacji. W wypadku badania funkcjonowania programu rządowego, wybór strategicznych punktów kontroli wymaga skoncentrowania się na najistotniejszych częściach składowych danego programu, na kluczowych zagadnieniach, które mają znaczący wpływ na powodzenie lub niepowodzenie przedsięwzięcia. Wybór zagadnień będących przedmiotem kontroli jest niejednokrotnie w wypadku najwyższego organu kontroli państwowej zależny od zleceniodawcy – parlamentu. Ale i tu, tak jak w kontrolach podejmowanych z własnej inicjatywy, duże znaczenie we właściwym doborze „strategicznym” zagadnień ma odpowiednie planowanie, w tym strategiczne, które służy przygotowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących podstawowych, kierunkowych celów podmiotu oraz niezbędnych do ich osiągnięcia zasobów i metod⁵.

Wśród zalet planowania strategicznego można wymienić trzy podstawowe. Po pierwsze, planowanie takie wyznacza ogólne kierunki działania. Po drugie, stwarza podstawy do podejmowania racjonalnych decyzji kierowniczych. Po trzecie, ułatwia koncentrację zasobów organizacji na najważniejszych celach. Plan strategiczny przedstawia zamierzenia kierownictwa w zakresie osiągnięcia założonego poziomu skuteczności, efektywności działania całej organizacji i jej poszczególnych jednostek organizacyjnych. Planowanie strategiczne nie tylko ułatwia opracowanie koncepcji działania organizacji, lecz także pozwala na antycypowanie problemów, zanim powstaną i rozwiązywanie ich, zanim staną się zbyt złożone.

Najwyższy organ kontroli państwowej USA – Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych (*U.S. General Accounting Office* – GAO) wykorzystuje w swojej działalności planowanie strategiczne, za pomocą którego ustala cele organizacji i dobiera sposoby ich realizacji. W 1995 r. GAO opracował po raz pierwszy plan strategiczny. W 1997 r. opracowano drugi plan. Kolejny plan dotyczył lat 2000-2005. Ostatni plan obejmuje lata 2002-2007⁶. Główny Urząd Obrachunkowy opracowuje strategię działania, definiowaną jako reakcję organizacji na jej otoczenie w określonym czasie, w sposób planowy, opierając ją na racjonalnej ocenie potrzeb państwa, jego obywateli i Kongresu i dostosowuje ją do ogólnej misji oraz swoich możliwości.

³ R.S. Basi: *Action Administration*, London 1968, s. 141.

⁴ L.R. Bittel: *Krótki kurs zarządzania*, Warszawa 1994, s. 184.

⁵ J.Lichtarski: *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s. 198.

⁶ Zob. <www.gao.gov/sp/html/framework.html>.

Opracowanie planu strategicznego GAO rozpoczyna się od zdefiniowania podstawowych zamierzeń organizacji. Obejmuje identyfikację roli organizacji – rozumianej jako jej miejsce w społeczeństwie – zdefiniowanie misji, rozumianej jako szczególny powód jej istnienia, wyróżniający się od wszystkich innych. Następnie dokonywana jest identyfikacja obecnych i przyszłych zadań służących realizacji celów GAO. Strategia wytycza jednolity kierunek organizacji i wyznacza sposób zużytkowania jej zasobów w celu wykonania zadań. Znajomość celów organizacji i jej obecnej strategii umożliwia określenie tych aspektów otoczenia, które oddziałują na GAO i które mają znaczenie dla osiągania zakładanych celów: zmiany w prawnym, technicznym, gospodarczym, a także politycznym otoczeniu. Taka analiza ułatwia dostosowanie się do zmian w otoczeniu, stwarzając jednocześnie możliwość do uprzedzenia i łagodzenia ich następstw. Cele strategiczne GAO stanowią podstawę do analizy jej zasobów: finansowych, organizacyjnych, technologicznych oraz ludzkich, co pozwala na identyfikację silnych i słabych stron organizacji. Analiza zasobów obejmuje badanie instytucji z punktu widzenia finansów, organizacji, polityki kadrowej, technologii. W dalszej kolejności ustalany jest podstawowy warunek powodzenia w działaniu. Następnie porównuje się profil zasobów z podstawowymi warunkami powodzenia w celu ustalenia elementów pozytywnych w działalności instytucji oraz słabości, które należy wyeliminować. Zarówno planowanie strategiczne, jak i operacyjne, odbywa się przy współudziale członków Kongresu, którzy wnoszą stosowne uwagi. Należy wspomnieć także, że Główny Urząd Obrachunkowy wykorzystuje w procesie planowania w charakterze konsultantów przedstawicieli instytucji naukowych. Niewątpliwie sprzyja to kompetentności kontroli, jednego z głównych czynników warunkujących jej sprawność.

Jednym z czynników sprawności kontroli państwowej jest jej selektywność, antycypacyjny charakter, a także dostosowanie celów działania do celów państwa. Tak też jest w GAO. W planie GAO na lata 2000-2005 określono następujące cele strategiczne: 1) zapewnienie bezpieczeństwa finansowego społeczeństwu amerykańskiemu; 2) poprawa bezpieczeństwa ekonomicznego i militarnego państwa; 3) ukierunkowanie działalności administracji rządowej na osiągnięcie rezultatów i poprawa sprawozdawczości finansowej oraz sprawozdawczości z realizacji zadań; 4) zwiększenie przydatności kontroli i analiz wykonywanych przez GAO z punktu widzenia Kongresu, stworzenie organizacji modelowej dla administracji federalnej.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. – atak terrorystyczny na World Trade Center – zapoczątkowały wiele zmian w polityce zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz wpłynęły na zmianę wieloletniego planu GAO, w którym w większym niż dotychczas stopniu zwrócono uwagę na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa militarnego i ekonomicznego państwa oraz społeczeństwa. Na podstawie dotychczasowych wyników kontroli i antycypacji przyszłych problemów, GAO określił obszary tematyczne będące przedmiotem jego zainteresowania: walka z terroryzmem i pozosta-

łymi zagrożeniami, bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa; wpływ procesu globalizacji na działalność państwa i na gospodarkę; kierunki zmian w gospodarce wolnorynkowej, wykorzystanie nowoczesnych technologii; wpływ uwarunkowań demograficznych na gospodarkę i państwo; korzyści wynikające z postępu naukowo-technicznego; jakość życia narodu, lokalnych społeczności, rodzin; administrowanie państwem.

Ustalając w planie na lata 2002-2007 cele strategiczne, podkreślono konieczność zapewnienia jakości przy wykonywaniu zadań na rzecz Kongresu i administracji federalnej. Cele strategiczne GAO wynikają z celów działania państwa; są to: 1) zapewnienie społeczeństwu amerykańskiemu szeroko rozumianego bezpieczeństwa (m.in. w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, bezpieczeństwa socjalnego, ochrony środowiska naturalnego); 2) sprostanie wyzwaniom wynikającym z zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz procesu globalizacji; 3) dostosowanie administracji państwa do wymagań XXI wieku. Za czwarty cel strategiczny uznano maksymalizację korzyści z działalności GAO i stworzenie modelowej organizacji w kraju i zagranicą.

Uwzględniając wpływ otoczenia na działalność GAO zidentyfikowano czynniki, które mogą utrudnić realizację planu. Na przykład, recesja i wydatki związane z walką z terroryzmem, wydłużenie życia, a jednocześnie starzejące się społeczeństwo są czynnikami, które niekorzystnie wpływają na stan finansów państwa. Wahań giełdowe mogą z kolei w przyszłości niekorzystnie wpłynąć na realizację zadań z zakresu opieki społecznej, na programy emerytalne.

Oprócz celów strategicznych GAO ustalił sposób oceny realizacji planu wieloletniego. Do mierników wykonania tego planu, a zatem mierników oceny działalności GAO zaliczono: liczbę zaleceń pokontrolnych w odniesieniu do ogółu zrealizowanych kontroli; liczbę zrealizowanych zaleceń pokontrolnych; liczbę wyjaśnień składanych przed Kongresem (*testimonies*); terminowość w wykonywaniu zadań kontrolnych; efekty działalności kontrolnej, tj. wymierne korzyści finansowe (np. redukcja wydatków, zwiększenie dochodów), niewymierne korzyści, jak na przykład usprawnienie realizacji programów (m.in. poprawa sprawozdawczości).

Planowanie operacyjne

Oprócz planu strategicznego GAO – jako całej organizacji – poszczególne departamenty kontrolne Głównego Urzędu Obrachunkowego opracowują dwuletnie plany realizacji celów strategicznych (*strategic objective plan*) GAO⁷. Plan ten, zorientowany na realizację przyjętych celów i założeń planu wieloletniego, jest pod-

⁷ *Strategic objective plan*, GAO (maszynopis powielany).

systemem wykonawczym w systemie planowania. Stanowi narzędzie sterowania realizacją przyjętych założeń i wytycznych zawartych w strategii całej organizacji. Do końca 2000 r. poszczególne wydziały tematyczne departamentów kontrolnych GAO opracowywały plany działania na najbliższe dwa lub trzy lata. Plany te (*issue area plan*), których celem było zapewnienie sprawności działania poszczególnych jednostek organizacyjnych Głównego Urzędu Obrachunkowego, były corocznie uaktualniane, jako że plan był zależny od czynników zewnętrznych, głównie Kongresu. W październiku 2000r. wprowadzono zmiany w organizacji GAO, polegające m.in. na likwidacji departamentów kontrolnych w dotychczasowej postaci. Ze zmianą nazewnictwa z *division* na *team* wiązała się zmiana struktury organizacyjnej. Zlikwidowano wydziały tematyczne (*issue area*) w departamentach kontrolnych. Zamiast planów wydziałowych (*issue area plan*) departamenty kontrolne opracowują obecnie, jak już wcześniej wspomniano, dwuletnie plany realizacji celów strategicznych GAO. Przy ich opracowywaniu bierze się pod uwagę wnioski o przeprowadzenie kontroli, a także antycypowane zlecenia Kongresu o przeprowadzenie kontroli, uwagi pozostałych jednostek organizacyjnych GAO, wyniki poprzednich kontroli.

Plan po opracowaniu przez departament kontrolny jest przekazywany do Biura ds. Zarządzania Jakością i Ryzykiem (*Office of Quality and Risk Management*), które odpowiada za nadzór i koordynację planowania operacyjnego. Zatwierdzenie dwuletnich planów celów strategicznych, podjęcie decyzji o rozdysonowaniu kadry kontrolerskiej, odbywa się od połowy lutego do maja i do tego czasu projekty planów muszą być przygotowane⁸. Omawiane plany pracy mogą być aktualizowane. Aktualizacja jest przeprowadzana najpóźniej do marca lub kwietnia. W wypadku zlecenia przez Kongres kontroli obejmującej zagadnienia, które nie były dotychczas ujęte w planie, dyrektorzy departamentów są zobowiązani do opracowania nowych planów.

Planowanie czynności kontrolnych

Ponieważ Główny Urząd Obrachunkowy przeprowadza kontrole na zlecenie Kongresu (kontrola zlecona przez Kongres, komisje, członków Kongresu, obowiązek kontroli określony w ustawach), a także z własnej inicjatywy, dokonuje dywersyfikacji i hierarchizacji zleceń o przeprowadzenie kontroli. Do kontroli priorytetowych zalicza te, których obowiązek przeprowadzenia wynika z przepisów prawa określonych ustawami, z wniosków skierowanych do GAO m.in. przez przewodniczących komisji i podkomisji Kongresu. Do drugiej grupy zaliczane są wnioski o przeprowadzenie kontroli skierowane do GAO przez członków komisji sprawujących

⁸ Rok liczony jest w GAO od października do października.

kontrolę nad działalnością organów administracji, funkcjonowaniem programów rządowych. Do trzeciej grupy kwalifikowane są wnioski poszczególnych parlamentarzystów o przeprowadzenie kontroli zagadnień, które nie są przedmiotem działalności komisji, do których członkowie ci należą.

Z chwilą rejestracji wniosku w jednostce organizacyjnej GAO – Biurze ds. Współpracy z Kongresem (*Office of Congressional Relations* – OCR), rozpoczyna się wstępne planowanie czynności kontrolnych (*engagement acceptance*). Po przekazaniu przez OCR wniosku o kontrolę do biura podawczego departamentu kontrolnego, jego kierownictwo określa, czy departament jest właściwy do podjęcia kontroli w podmiotowym i przedmiotowym zakresie, a także ustala, czy departament ma możliwości kadrowe do przeprowadzenia kontroli. Odpowiedzi na pytania zamieszcza się w formularzu o nazwie *job screening*.

Tabela 1

Formularz GAO służący wstępnemu określeniu możliwości przeprowadzenia kontroli

Pytania – czy:	Tak	Nie
określony we wniosku przedmiot kontroli leży w zakresie kompetencji kontrolnych GAO?		
cele, zakres kontroli są zrozumiałe?		
istnieje możliwość uzyskania odpowiednich danych?		
możliwości kadrowe pozwalają na przeprowadzenie kontroli?		
kontrolerzy mają odpowiednie kwalifikacje do przeprowadzenia kontroli?		
inny organ kontroli prowadzi kontrolę w przedmiotowym zakresie lub jest bardziej właściwy do jej przeprowadzenia?		

Źródło: opracowanie własne.

Pozwala to na wypracowanie wstępnej koncepcji kontroli, określenia czy i w jakim zakresie należy uzgodnić z wnioskodawcą jej zakres przedmiotowy lub podmiotowy. Odpowiedzi na omawiane wyżej pytania, zawarte w tabeli *job screening* muszą być odpowiednio umotywowane i udokumentowane, co w praktyce oznacza realizację zasady pisemności kontroli. Na przykład dowodem na brak możliwości kadrowych do przeprowadzenia kontroli w okresie lub zakresie wskazanym przez wnioskodawcę jest plan pracy departamentu kontrolnego. W celu ustalenia, czy inny organ kontroli realizuje lub realizował kontrolę w przedmiotowym zakresie, kontrolerzy uzyskują informacje od Kongresowej Służby Badawczej (*Congressional Research Service* – CRS). Służba ta prowadzi zbiór danych (*research notification system* – RNS) o trwających lub zakończonych w ciągu ostatnich sześciu miesięcy

kontrolach dokonywanych przez GAO, inspektorów generalnych lub pozostałe instytucje kontroli, dotyczących działalności administracji federalnej i realizacji programów finansowanych z funduszy federalnych.

Kontroler generalny wraz z kierownictwem departamentów kontrolnych podczas cotygodniowych narad (*engagement acceptance meeting*), wykorzystując m.in. wspomnianą wyżej tabelę, analizuje, czy zlecona kontrola zostanie podjęta. Podczas spotkań ocenia się, która z kontroli jest priorytetowa z punktu widzenia interesów państwa i realizacji planu strategicznego GAO. Po podjęciu decyzji odpowiedni tematycznie departament kontrolny zawiadamia pisemnie wnioskodawcę kontroli o jej podjęciu (lub niepodjęciu). Pismo w sprawie niemożności podjęcia kontroli zawiera stosowne uzasadnienie i wskazuje na inne rozwiązania (np. inne kompetentne instytucje kontroli). Z kolei w piśmie potwierdzającym podjęcie kontroli (*acknowledgement letter*) informuje się wnioskodawcę, że w ciągu 20 dni roboczych od daty wysłania tego pisma zorganizowane zostanie spotkanie w celu omówienia sposobu przeprowadzenia kontroli⁹. Jednocześnie GAO informuje wnioskodawcę o planowanym terminie podjęcia kontroli, a kopię pisma (*acknowledgement letter*) przesyła do komisji oceniających działalność GAO (*Senate Governmental Affairs* i *House Government Reform*).

Sposób planowania czynności kontrolnych jest godny uwagi. Wstępna analiza służy ukierunkowaniu kontroli na cele priorytetowe z punktu widzenia interesów państwa, w tym określone w planie strategicznym GAO. Szczególnie interesujące jest stworzenie systemu informacji o podjętych i realizowanych kontrolach. Wykorzystanie tego systemu sprzyja racjonalizacji podejmowanych działań, jako że unika się wykonywania czynności kontrolnych, gdy takowe zostały już zrealizowane. Sprzyja to szybkości, oszczędności i skuteczności kontroli. Mając informacje o podjętych kontrolach oraz ich zakresie podmiotowym i przedmiotowym, można skupić zasoby narodowej instytucji kontroli na innych zagadnieniach bądź uzupełnić zagadnienia już zbadane, zamiast ponownie je analizować.

Następny etap (*job acceptance / initiation gate*) ma na celu wypracowanie koncepcji przeprowadzenia kontroli. Dyrektor departamentu kontrolnego wyznacza doradców kontroli (*stakeholders*), którymi mogą być: on sam lub jego zastępcy, często także ekonomiści z biura ekonomicznego GAO, prawnicy, pracownicy delegatur, w uzasadnionych wypadkach kierownictwo innych departamentów kontrolnych. Doradcy wraz z członkami ekipy kontrolerskiej oceniają przewidywany koszt kontroli i pozostałe aspekty związane z jej przeprowadzeniem, posługując się tabelą o nazwie *job assesment form*. W tabeli tej udziela się odpowiedzi na pytania, które zmierzają do ustalenia istotności kontroli dla państwa, a także wszelkich potencjalnych zagrożeń związanych z prowadzeniem kontroli.

⁹ Praktyką GAO jest ustalanie tego spotkania pod koniec drugiego tygodnia. Okres 2 tygodni przeznaczają się na wypracowanie koncepcji prowadzenia kontroli.

Tabela 2

Formularz GAO służący ustaleniu ryzyka kontroli

Pytania – czy:	Tak	Nie
rezultaty kontroli będą miały istotne znaczenie dla poprawy funkcjonowania administracji federalnej, wykorzystania funduszy federalnych?		
koszt kontroli przekroczy 500 tys. dolarów?		
koszt kontroli będzie adekwatny do spodziewanych korzyści z kontroli?		
wniosek o kontrolę dotyczy spraw, co do których nie można zająć jednoznacznego stanowiska (złożonych, kontrowersyjnych)?		
komisja lub członek Kongresu zajęli już stanowisko w sprawie będącej przedmiotem zlecenia kontroli?		
należy wykazać szczególną uwagę przy formułowaniu i przedstawianiu wniosków i zaleceń ze względu na wagę problemu, jego złożoność, brak jednoznacznych rozstrzygnięć?		
inne podmioty, w tym organy kontroli zajęły stanowisko w sprawie będącej przedmiotem zleconej kontroli?		
zakres kompetencji kontrolnych GAO pozwala na przeprowadzenie kontroli w zleconym zakresie?		
dla oceny bieżącej działalności należy uwzględnić wyniki poprzednich kontroli?		
cele lub zakres kontroli są niezrozumiałe lub nieustalone z wnioskodawcą kontroli?		
przy realizacji kontroli będzie zaangażowana więcej niż jedna jednostka organizacyjna GAO?		
kontrola dotyczy zagadnień, które nie były dotychczas przedmiotem kontroli?		
metodyka kontroli będzie złożona i czy już ją wcześniej stosowano?		
występują istotne ograniczenia w przeprowadzeniu kontroli?		
istnieje niezgodność co do określenia głównego celu kontroli?		
zaistnieją trudności z uzyskaniem dostępu do informacji?		
zebrane dane nie będą wiarygodne?		
termin realizacji kontroli jest krótki lub nie uzgodniono terminu?		
termin kontroli utrudnia wykonanie kontroli w określonym zakresie i o ustalonej metodyce?		
istnieją problemy z zapewnieniem odpowiedniej liczby osób do przeprowadzenia czynności kontrolnych w określonym terminie?		
istnieją problemy z zapewnieniem wykwalifikowanej kadry kontrolerskiej do przeprowadzenia kontroli w określonym terminie?		
obowiązki służbowe kierownictwa departamentu kontrolnego uniemożliwiają prowadzenie właściwego nadzoru nad przebiegiem kontroli?		
istnieją inne okoliczności, które powodują, że kontrola nie zakończy się w określonym terminie, wzrosną koszty kontroli, niezapewniona zostanie należyta jakość postępowania kontrolnego?*		

Źródło: opracowanie własne.

* *Job Assessment for Commitment Gate*, GAO (maszynopis powielany).

Przy pozytywnej odpowiedzi choćby na jedno z pytań zawartych w omawianej wyżej tabeli, doradcy przygotowują plan wyeliminowania ryzyka kontroli (*mitigation plan*). Przy ustalaniu ryzyka kontroli, dzieląc je na wysokie, średnie i niskie, wykorzystuje się pewne przeliczniki. GAO dysponuje programem informatycznym, który po wprowadzeniu odpowiedzi na pytania zawarte w tabeli automatycznie ustala ryzyko prowadzenia kontroli. Po określeniu wielkości ryzyka doradcy opracowują pisemny plan jego wyeliminowania (*mitigation plan*).

Opisane wyżej postępowanie stwarza możliwość ustalenia potencjalnych problemów kontroli (zanim powstaną i spowodują niepotrzebne koszty kontroli) i sposobów ich wyeliminowania. Wstępnie określa się kierunki działania i alokację zasobów instytucji kontroli.

Na etapie planowania kontroli GAO opracowuje plan realizacji poszczególnych etapów kontroli (*project plan*). Plan ten sporządzony jest w formie tabeli, w której wyszczególnia się: nazwę zadania, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania, liczbę dni potrzebnych do jego wykonania, nazwiska osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań. Plan przygotowany jest przez kierownika ekipy kontrolerskiej i zatwierdzany przez kierownictwo departamentu kontrolnego oraz doradców.

Kolejny dokument planistyczny (*design matrix*), który jest częścią pisemnego planu kontroli wymaganego przez amerykańskie standardy kontroli, stanowi narzędzie pozwalające na sformalizowanie założeń planistycznych. W GAO przyjęto, że każda kontrola, która trwa powyżej 50 dni wymaga opracowania *design matrix*. W zależności od złożoności kontroli do omawianego planu zatwierdzanego przez doradców załącza się inne dokumenty, m.in. szczegółowy opis metodyki kontroli. Tabela *design matrix* składa się z 8 kolumn: pytania kontroli; wymagane informacje; źródła informacji; ogólna strategia; metody gromadzenia danych; metody analizowania danych; ograniczenia kontroli; potencjalne korzyści z kontroli¹⁰. W planie ustala się jakie informacje należy zdobyć, aby zrealizować zakładane cele kontroli. Zadanie to wymaga przeprowadzenia wstępnej analizy i diagnozy istniejącego stanu. Określając wymagane z punktu widzenia realizacji celów kontroli informacje, GAO jednocześnie określa ich źródła oraz metody gromadzenia i analizowania danych. Na etapie planowania zespół kontrolerów ustala, jakie czynniki otoczenia mogą ułatwić osiągnięcie zakładanych celów kontroli, a jakie stwarzać problemy; jakie czynniki ograniczą możliwość uogólnienia wyników badań. W końcu zespół planistyczny określa, jakie ustalenia mogą być rezultatem kontroli. Nie chodzi tutaj o przedstawienie konkretnych problemów, gdyż stanowiłoby to narzucenie rozwiązania. Chodzi raczej o ogólne określenie, jakich nieprawidłowości lub zdarzeń pozytywnych można się spodziewać i co wówczas należałoby uczynić.

¹⁰ *Design matrix*, GAO (maszynopis powielany).

Oprócz *design matrix* GAO opracowuje przy użyciu programu komputerowego plan kosztów kontroli. Plan ten ma postać tabeli złożonej z 11 kolumn, w których przedstawia się koszty wykonania poszczególnych rodzajów czynności. GAO określa czas trwania poszczególnych czynności, na przykład liczbę dni zaplanowanych na kontrolę dla poszczególnych członków ekipy kontrolerskiej, z uwzględnieniem ich stanowisk. Ponadto koszty podróży, koszty ekspertyz, które będą wykonywane przez zatrudnionych w toku kontroli ekspertów. W planie kosztów ujmuje się także wydatki na szkolenia kadry kontrolerskiej¹¹.

Przedstawione powyżej czynności planistyczne są godne uwagi. Plan kosztów pozwala na skalkulowanie nakładów finansowych poniesionych na czynności kontrolne. Sprzyja racjonalizowaniu wydatków przez odrzucanie zbędnych lub zbyt dużych wydatków. Uwzględnia wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji pracowników. Plan czynności (*project plan*) sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu zasobów i terminowemu wykonaniu zadań.

Na podkreślenie zasługuje angażowanie członków Kongresu w proces planowania kontroli. Sprzyja to wypracowaniu konsensusu i wykonaniu przez GAO tych zadań, jakich się od instytucji kontroli oczekuje w danym momencie. Nie ma więc mowy, zarówno z punktu widzenia Kongresu, jak i GAO, o marnotrawstwie zasobów w związku z wykonaniem „niepotrzebnej” kontroli. Nie oznacza to jednak, iż kontrola nie będzie uwzględniała innych zagadnień – nieuzgodnionych z wnioskodawcą kontroli. Zawsze problemy czy nieprawidłowości ujawnione w trakcie „uzgodnionej” kontroli są przedmiotem nowej kontroli, podjętej z własnej inicjatywy. Ujawnienie działań nielegalnych za każdym razem stanowi asumpt do rozpoczęcia odrębnej kontroli przez jednostkę organizacyjną GAO – Biuro Dochodzeniowe (*Office of Special Investigation*)¹².

*dr Zbysław Dobrowolski**
Delegatura NIK w Zielonej Górze

¹¹ *Job cost calculation sheet*, GAO (maszynopis powielany).

¹² Zob. Z. Dobrowolski: *Rola Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych w zwalczaniu nadużyć i korupcji*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001, s.112-116.

* Autor przebywał na stażu w Głównym Urzędzie Obrachunkowym Stanów Zjednoczonych. Jest specjalistą ds. szkoleń INTOSAI DI.

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Posiedzenie Zarządu EUROSAI

W dniu 28 października br. w Rzymie odbyło się XXVII spotkanie Zarządu EUROSAI, na które zostali zaproszeni – w charakterze gości – przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli. NIK nie jest już członkiem Zarządu od 1999 r., jest jednak nadal zapraszana i bierze czynny udział w posiedzeniach, ze względu na swoją aktywność na forum EUROSAI.

Podczas rzymskiego spotkania prezes NIK Mirosław Sekuła zaprezentował sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska za okres od maja 2002 r. do października 2003 r. (NIK pełni funkcję koordynatora Grupy). Jednym z priorytetów Grupy Roboczej – zgodnie z przyjętą strategią jej działania – jest wymiana informacji, a także prowadzenie szkoleń, dlatego też w Goławicach w październiku 2002 r. odbyło się II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska. Celem tego spotkania była wymiana doświadczeń w zakresie kontroli środowiska, ze specjalnym uwzględnieniem metodologii planowania wspólnych kontroli, ich realizacji oraz opracowywania raportów końcowych i upowszechniania wyników. Ponadto prezes NIK poinformował Zarząd EUROSAI o zorganizowanym w czerwcu br. w Warszawie spotkaniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska i o czterech realizowanych lub planowanych międzynarodowych kontrolach w Europie pod egidą Grupy i z udziałem NIK:

- kontroli wód zlewni rzeki Niemen;
- przestrzegania wymagań w zakresie międzynarodowego transportu odpadów;
- ochrony przyrody w obrębie Karpat;
- ochrony dna morskiego Bałtyku (przestrzeżenie Konwencji helsińskiej).

Zarząd został również poinformowany, iż Grupa Robocza EUROSAI ds. Kontroli Środowiska powiększyła się o kolejnych sześciu członków (NOK z Andory, Islandii, Macedonii, Szwajcarii, Węgier, Ukrainy) i obecnie w jej skład wchodzi 34 kraje.

Podczas październikowego posiedzenia Zarządu rozmowy koncentrowały się głównie na tematach związanych z przygotowaniem do VI Kongresu EUROSAI, który ma się odbyć w 2005 r. w Bonn i będzie poświęcony kontroli dochodów pu-

blicznych. Zarząd wysłuchał reprezentanta Izby Obrachunkowej Niemiec, który zdał sprawozdanie z dotychczasowych prac grupy, specjalnie powołanej w celu przygotowania najbliższego kongresu. W skład tej grupy wchodziły najwyższe organy kontroli: Niemiec, Francji, Hiszpanii, Rosji i Polski. Najwyższej Izbie Kontroli powierzono funkcję sprawozdawcy jednej z plenarnych sesji VI Kongresu.

Przedstawiciel Trybunału Obrachunkowego Francji poinformował o działalności Komitetu Szkoleniowego EUROSAI (ETC). W czerwcu 2003 r. w Pułtusku odbyło się spotkanie Komitetu, w którym uczestniczyli członkowie ETC: przedstawiciele NOK z Czech, Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Polski; obserwatorzy: reprezentanci NOK z Litwy, Rosji i Węgier, także zaproszeni goście: przedstawiciele programu SIGMA i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Rezultatem tego spotkania było przyjęcie założeń dotyczących ankiety, na podstawie której zostanie ułożona strategia działania ETC. Po przeanalizowaniu wyników ankiety powstała wstępna wersja strategii działania Komitetu Szkoleniowego, którą zaprezentowano na rzymskim spotkaniu. Zarząd EUROSAI polecił ETC kontynuowanie prac nad strategią i przedstawienie jej projektu na Kongresie w Bonn.

Na rzymskim posiedzeniu Zarządu prezes NIK Mirosław Sekuła ponowił propozycję zorganizowania w 2008 r. VII Kongresu EUROSAI w Polsce¹. Najwyższa Izba Kontroli swoją kandydaturę na gospodarza kongresu zgłosiła oficjalnie Zarządowi tuż po V Kongresie EUROSAI w Moskwie w 2002 r. Wówczas okazało się, iż swoją kandydaturę zgłosił również Trybunał Obrachunkowy Portugalii. W wyniku prowadzonych negocjacji i rozmów pomiędzy NIK i TO Portugalii, prezes Alfredo José de Sousa (szef portugalskiego urzędu) poparł na forum międzynarodowym starania Najwyższej Izby Kontroli w kwestii organizacji VII Kongresu EUROSAI w Polsce w 2008 r. Decyzją Zarządu EUROSAI, kandydatura Polski na gospodarza została oficjalnie przyjęta i będzie rekomendowana przez Zarząd na najbliższym Kongresie EUROSAI w Bonn w 2005 r. (jedynie Kongres może wybrać kolejne miejsce swojego zjazdu).

Ze względu na potrzebę zachowania równowagi pomiędzy obowiązującymi systemami kontroli zewnętrznej w Europie, Zarząd EUROSAI przychylił się do propozycji zgłoszonej przez reprezentanta Trybunału Obrachunkowego Portugalii, dotyczącej zorganizowania konferencji najwyższych organów kontroli o modelu sądowym.

¹ Polska odniosłaby wymierne korzyści z organizacji Kongresu EUROSAI – zarówno polityczne, jak i ekonomiczne oraz promocyjne. Wzrosłby prestiż NIK ze względu na wejście do Zarządu na kadencję dziewięcioletnią (pierwsze trzy lata jako wiceprzewodniczący, kolejne trzy lata jako przewodniczący i następne trzy lata jako członek Zarządu) liczącej się organizacji międzynarodowej, zrzeszającej blisko 50 państw europejskich i Europejski Trybunał Obrachunkowy. NIK miałaby wpływ na decyzje dotyczące kierunku rozwoju państwowej kontroli zewnętrznej oraz szkoleń europejskich audytorów państwowych. Wzrosłyby również szanse NIK w ubieganiu się o kontrakty dotyczące kontroli organizacji międzynarodowych.

Uznano, iż wydaje się celowe zorganizowanie seminarium poświęconego poszukiwaniu wspólnego mianownika w stosowanych przez oba systemy kontroli zewnętrznej podejściach kontrolnych. NIK poparła koncepcję zorganizowania takiego seminarium.

Zarząd wysłuchał również informacji na temat działalności dwóch grup roboczych INTOSAI, w których aktywnie uczestniczą przedstawiciele EUROSAI, tj. Grupy Roboczej ds. Przeciwdziałania Praniu Brudnych Pieniędzy oraz ds. Planowania Strategicznego (grupa pracująca nad reformą organizacyjną INTOSAI).

Ponadto Zarząd przyjął w poczet członków zrzeszonych w EUROSAI Urząd Kontroli Szwecji, powstały po zreformowaniu kontroli zewnętrznej, a także Organ Kontroli Kazachstanu. Kolejne spotkanie Zarządu odbędzie się na Litwie w 2004 r.

E.G.

Duże zainteresowanie studentów problematyką korupcji

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie poprosiła prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mirosława Sekułę o wygłoszenie wykładu na temat „Zjawisko korupcji w Polsce w latach transformacji ustrojowej”. Wykład – na który przybyło mnóstwo młodych słuchaczy – odbył się 21 listopada br. w klubie akademickim. Prezes Mirosław Sekuła mówił m.in. o roli NIK w zwalczaniu korupcji, o współpracy z innymi instytucjami w przeciwdziałaniu temu zjawisku, o propozycjach przedsięwzięć – w ramach posiadanych kompetencji – w najbliższym okresie. Wśród tych działań ważną rolę odgrywa informowanie społeczeństwa o istocie korupcji i wynikających stąd zagrożeniach, o źródłach, mechanizmach i skutkach korupcji w Polsce. Wygłoszenie wykładu dla studentów prezes NIK uznał za jedną z form informowania społeczeństwa, tym istotniejszą, że młodzi słuchacze – którzy za kilka lat wezmą ster nawy państwowej w swoje ręce – powinni możliwie wszechstronnie poznać to groźne zjawisko i już teraz włączać się do prac analitycznych zarówno nad mechanizmami i źródłami występowania korupcji, jak też nad sposobami jej skutecznego zwalczania.

red.

TROCHĘ HISTORII

Delegatury NIK o sobie – Warszawa

Z DZIEJÓW DELEGATURY NIK W WARSZAWIE

Warszawska Okręgowa Izba Kontroli (1919 – 1939)

Kiedy po pierwszej wojnie światowej powstało niepodległe państwo polskie, jego twórcy zadbali o demokratyczne i trwałe prawno-organizacyjne podstawy kontroli państwowej. Dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego powołano, powiązaną z Sejmem i podlegającą Naczelnikowi, Najwyższą Izbę Kontroli Państwa¹. W Konstytucji marcowej z 1921 r. i ustawie o NIKP z 3 czerwca 1921 r., obowiązującej aż do 1939 r., te podstawy zostały ugruntowane².

Dekret Naczelnika Państwa w art. 20 przewidywał powołanie, na mocy rozporządzenia prezesa NIKP w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów, terenowych izb kontroli państwowej. Izbę warszawską powołano – równocześnie z kielecką i lwowską – najwcześniej, bo już 17 stycznia 1920 r. Terytorialną kompetencją Izba obejmowała województwa: warszawskie, łódzkie i białostockie, a następnie także Dyрекcję Kolejową Warszawską.

Izby terenowe, a wśród nich Warszawska Okręgowa Izba Kontroli Państwowej, były jednostkami organizacyjnymi szczebla centralnego i równocześnie jako lokalne struktury NIK wypełniały zadania wynikające z podziału terytorialnego³. Miały one kontrolować organy władz państwowych położone w danym okręgu działania, instytucje niepaństwowe, zakłady, fundacje, fundusze jednostek samorządowych i miast. W ich kompetencjach leżała kontrola urzędów drugiej instancji zlokalizowanych na obszarze właściwym danej IKP.

Ustawa o NIK przewidywała kolegiałność działania. Obok kolegiów w centrali, powołano także kolegia izb okręgowych.

¹ DzU RP z 1919 r., nr 14, poz. 183.

² DzU RP z 1921 r., nr 51, poz. 314. Szersza analiza podstaw prawnych powstania NIK w książce A. Sylwestrzaka: *Najwyższa Izba Kontroli*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.

³ M. Szewczyk: *Pozycja prawna delegatur NIK*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1990.

Zgodnie z ustawą o NIK z 1921 r., w skład okręgowej izby kontroli wchodził: prezes, wiceprezes, naczelnicy wydziałów, radcy, sekretarze i referenci, pomocnicy referentów, rachmistrze, archiwista i kanceliści. Prezesa izby okręgowej mianował prezydent RP, a urzędników do VIII stopnia – prezes NIK, pozostałych – prezes izby okręgowej. Izby okręgowe, a w tym warszawska, były jednostkami organizacyjnymi mającymi równorzędne znaczenie jak departamenty centrali NIK. Działały one na zasadzie art. 24, 25 i 26 ustawy o NIK.

Centrala dzieliła się na cztery departamenty i wydział personalny. Na zjeździe prezesów izb okręgowych w październiku 1921 r. postanowiono ich organizację urządzić na wzór centrali. W izbie warszawskiej powołano więc cztery wydziały kierowane przez naczelników. Wydziały dzielono na pododdziały kierowane przez radców. Przy powoływaniu kierownictwa izby już na początku wystąpiły pewne problemy. Prezes NIK, w porozumieniu z premierem, 20 maja 1920 r. złożył wniosek do Naczelnika Państwa o mianowanie prezesem Warszawskiej Okręgowej Izby Kontroli Józefa Kuczyńskiego. Kandydat został zatwierdzony. Jednak już w następnym miesiącu awansował na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁴. Kolejny uzgodniony wniosek prezesa NIK dotyczył Aleksandra Hyżyckiego. Dopiero ten, były dyrektor Monopolu Spirytusowego, zapewnił stabilizację kadrową w kierownictwie warszawskiej izby⁵.

Nie mniejsze perypetie wystąpiły przy powoływaniu wiceprezesa. Kandydatura Kazimierza Koniszewskiego nie uzyskała akceptacji ówczesnego premiera Wincentego Witosa. Premier napisał w tej sprawie list do prezesa NIK, w którym tłumaczył, że aby warszawska izba mogła wypełniać swe zadania K. Koniszewski musi zająć się wyprowadzaniem z chaosu pod względem rachunkowości urzędów drugiej instancji. Prezes NIK argumenty uznał. Kandydat został prezesem Głównego Urzędu Kasowego w Ministerstwie Skarbu, a wiceprezesem warszawskiej izby został mianowany Bolesław Sylwestrowicz⁶.

Warunki działalności całej NIK, izb okręgowych – w tym warszawskiej – nie były łatwe, między innymi ze względu na trudności kadrowe i płacowe występujące w całym okresie międzywojennym. W realizacji rosnących zadań izb terenowych bardzo pomocne było porządkowanie zagadnień natury warsztatowej, prowadzone przez prezesa NIK Jana Żarnowskiego. Na skutek tych działań wydano między innymi Ogólną instrukcję o sposobie wykonywania kontroli⁷.

W 1924 r., w wyniku posunięć oszczędnościowych i napięć pomiędzy NIK a rządem, w preliminarzu budżetu państwa nie przewidziano środków finansowych na

⁴ AAN, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa, mikrofilm B 86-72.

⁵ Jw., mikrofilm B 86-73.

⁶ Jw., mikrofilm B 86-73.

⁷ MP z 1922 r., nr 267.

działalność izb okręgowych. Centrala NIK co prawda z własnych struktur terenowych nie zrezygnowała, lecz etaty musiano okroić o ponad połowę⁸. Warszawska Okręgowa Izba Kontroli wyszła z tego zagrożenia obronną ręką, gdyż w listopadzie 1924 r. zatrudniała 48 urzędników⁹.

Wyniki niektórych kontroli Izby podawane były w rocznych sprawozdaniach centrali NIK. W 1922 r. relacjonowano np. wyniki przeprowadzonej przez warszawską izbę nadużyć zaistniałych przy wykorzystywaniu środków finansowych Funduszu Odbudowy. Po przewrocie majowym rola parlamentu w kontroli władzy wykonawczej, a w ślad za tym rola NIK w kontroli administracji państwa zmniejszała się. Warszawska izba dzieliła losy całej władzy kontrolnej drugiej RP. W tym okresie ponownie, choć nie tak drastycznie jak w 1924 r., zmniejszono etaty w izbach okręgowych. Konstytucja kwietniowa 1935 r., umacniając władzę prezydenta RP i organów wykonawczych, osłabiała między innymi NIK. Podważało to merytoryczną skuteczność kontroli.

Na temat działalności całej NIK, w tym Warszawskiej Okręgowej Izby Kontroli w okresie międzywojennym materiały w Archiwum Akt Nowych są nad wyraz ubogie i dotyczą głównie teczek akt osobowych pracowników oraz rocznych sprawozdań centrali NIK z wyników kontroli. Na pogłębioną analizę tematu nie pozwalają także ramy niniejszego materiału. Po klęsce wrześniowej 1939 r. w reaktywowanej na emigracji NIK nie przewidywano struktur terenowych kontroli państwowej.

Delegatura Warszawska Biura Kontroli oraz terenowe grupy kontroli państwowej

W całkowicie nowych warunkach po drugiej wojnie światowej organy kontroli państwowej budowano od podstaw. Powołanie i działalność Biura Kontroli przy Prezydium KRN, a następnie przy Radzie Państwa oznaczało okres przejściowy w kształtowaniu nowego systemu kontroli. Zgodnie z ustawą o organizacji i systemie działania rad narodowych z 1944 r., kontrola państwowa funkcjonowała przy organach przedstawicielskich¹⁰.

Delegatura Biura Kontroli w województwie warszawskim została utworzona w połowie 1945 r. Do zakresu jej działania należało organizowanie akcji kontroli społecznej oraz samodzielne kontrole w instytucjach i urzędach pierwszej i drugiej instancji. Dyrektor Biura Kontroli Jan Grubecki w piśmie okólnym z 19 października 1945 r. określił zasady współpracy delegatur z kontrolą społeczną WRN. Delega-

⁸ J. Janiak: *Z dziejów NIK (1921-1924)*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1968.

⁹ Wzmianka o powyższym jest zawarta w piśmie prezesa izby warszawskiej A. Hyżyckiego, AAN-7 NIK II.

¹⁰ A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, op. cit.

tury miały więc prowadzić kontrole na zlecenie Biura Kontroli i z inicjatywy własnej oraz służyć pomocą w zakresie organizowania, instruowania i uaktywniania kontroli społecznej w województwach.

Zasady działalności delegatur, a w tym i delegatury warszawskiej, określono następująco:

- miejsce urzędowania, miejscowość i budynek WRN;
- kierownik i personel podlegają Biuru Kontroli pod względem osobowym i służbowym;
- delegatury pracują według planu uzgodnionego z Prezydium WRN;
- kierownik delegatury informuje przewodniczącego WRN o wynikach kontroli;
- przewodniczący WRN rozpatrują projekty zarządzeń pokontrolnych i wydają odpowiednie decyzje;
- wydatki rzeczowe delegatury pokrywa samorząd wojewódzki, a Biuro Kontroli pokrywa wydatki personalne¹¹.

W organizowaniu działalności Delegatury Warszawskiej Biura Kontroli występowały zasadnicze trudności. Brakowało kadr, lokali, środków finansowych, materiałów biurowych i możliwości dotarcia do podmiotów kontrolowanych. W notatce BK z kwietnia 1946 r. oceniono, że personel inspektorski przydatny do kontroli stanowił zaledwie 20% zatrudnionych¹². Wśród zatrudnionych znaczącą grupą byli pracownicy NIK okresu przedwrześniowego. Część nowych pracowników traktowała ich niechętnie, jako tzw. fajkarzy, mających jakoby nawyki prowadzenia kontroli tylko formalnorachunkowych¹³. W tym okresie w delegaturze priorytetem było współdziałanie z kontrolą społeczną rad narodowych. Prowadzono instruktaż, udzielano fachowej pomocy, organizowano szkolenia społecznych zespołów kontroli, przewodniczących powiatowych i miejskich komisji kontroli, sekretarzy biur oraz inspektorów samorządu lokalnego. Obok kontroli planowych wykonywano wiele kontroli doraźnych. Ze sprawozdania łącznika wojewódzkiego Adama Klimkowskiego wynika, że np. w sierpniu 1948 r. komitety kontroli społecznej rad narodowych przy pomocy delegatury przeprowadziły 86 kontroli¹⁴.

Szefem delegatury warszawskiej był w 1949 r. Władysław Błachut. Obsada etatowa nie była duża. W sprawozdaniu z działalności delegatury za 1950 r. – podpisanym przez jej następnego szefa Eugeniusza Jon-Jondzela podano, że delegatura dysponowała 27 etatami, w tym 21 personelu operatywnego, tzn. inspektorów. W listopadzie 1950 r. zrealizowano 23 kontrole planowe i 33 kontrole doraźne¹⁵.

¹¹ AAN, *Zespół materiałów Biura Kontroli przy Prezydium KRN*, teczka 19.

¹² Jw., teczka 18.

¹³ Jw., teczka 16.

¹⁴ Jw., teczka 117.

¹⁵ *Sprawozdanie z działalności Delegatury Warszawskiej NIK za 1950 r.*, Archiwum Państwowe w Grodzisku Mazowieckim, te czki 4 i 5.

Powyższy stan etatowy, z niewielkimi odchyleniami, utrzymał się w delegaturze w latach 1951-1955. W 1950 r. w całej delegaturze ogłoszono współzawodnictwo pracy. Wszyscy podlegali szczegółowym ocenom według ankiet opracowanych w centrali NIK¹⁶. Nic nie wiadomo, jakie efekty przyniosło to współzawodnictwo, ani ile trwało.

Przyjęcie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. i przesunięcie organów kontroli w gestię administracji oznaczało wejście w okres tzw. błędów i wypaczeń. Powstał centralistyczny i zbiurokratyzowany model kontroli państwowej. Utworzono Ministerstwo Kontroli Państwowej¹⁷. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1952 r. ustalono zakres działania i organizację terenowych jednostek kontroli państwowej. Były nimi terenowe i specjalne grupy kontroli państwowej, które z kolei wchodziły w skład zespołów kontroli państwowej centrali Ministerstwa Kontroli Państwowej. W woj. warszawskim powołano grupy specjalne w celu prowadzenia kontroli szczególnie ważnych instytucji i zakładów przemysłowych. Na czele grup stali kierownicy, powoływani przez ministra i podporządkowani dyrektorom właściwych zespołów ministerstwa. Zarządzeniem nr 48/95 ministra kontroli państwowej ustalono zakres kompetencji pełnomocników ministra. Siedzibą i terytorialnym zasięgiem działania pełnomocników były województwa. W gestii pełnomocników były: koordynacja działań grup terenowych, organizowanie współpracy grup terenowych z innymi jednostkami kontroli oraz społeczną kontrolą rad narodowych, nadzór nad załatwianiem skarg i zażaleń oraz finansowe i administracyjno-gospodarcze zabezpieczenie działalności grup terenowych. W woj. warszawskim pełnomocnikowi ministra bezpośrednio podlegali kontrolerzy ds. kontroli doraźnych, radca prawny i obsługa techniczno-kancelaryjna.

Terenowe grupy kontroli państwowej w Warszawie i woj. warszawskim utworzono stosunkowo późno, bo dopiero 1 października 1955 r. Powołano 12 terenowych grup kontroli: przemysłu maszynowego, przemysłu drobnego i spółdzielczości pracy, przemysłu mięsnego i mleczarskiego, finansów, obrotu towarowego, skupu i kontraktacji, skupu, magazynowania i przetwórstwa zbożowego, budownictwa, kolei, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, rolnictwa i spółdzielczości wiejskiej oraz państwowych gospodarstw rolnych. Siedzibę tej ostatniej grupy przeniesiono z Kielc do Warszawy. W krótkim czasie dokonano bardzo wielu zmian dotyczących kompetencji i zasięgu działania grup, np. Terenowa Grupa Budownictwa w 1956 r. była wielokrotnie reorganizowana.

Materiały opisujące działalność kontrolną w tym okresie odzwierciedlają także postępujące upolitycznianie działalności kontroli państwowej. W protokole z odpraw pracowników delegatury organizowanych w 1953 r. czytamy, iż szef delegatury E. Jon-Jondzel, na przykładzie kontroli ściągłości podatków od rolników mają-

¹⁶ Jw.

¹⁷ DzU nr 47, poz. 316.

cych większe gospodarstwa (tzw. kułaków), nalegał, aby przyjmować bardziej polityczne kryteria ocen i domagał się surowego podejścia do problemu¹⁸.

Centralistyczny eksperyment w funkcjonowaniu kontroli państwowej nie zdał egzaminu, okazał się nieskuteczny. Pełnomocnik Ministerstwa Kontroli przy omawianiu zadań warszawskich grup terenowych zalecał, aby przy każdej kontroli zwracać uwagę na bolączki załogi i stawiać konkretne wnioski, podając sposoby ich realizacji¹⁹.

Delegatury NIK (1957-1976)

W okresie październikowego przełomu powstawały warunki do podniesienia rangi Sejmu, rad narodowych i zmiany zasad funkcjonowania kontroli państwowej. Przywrócono miejsce NIK w Konstytucji, a w nowej ustawie o NIK kontrolę państwową podporządkowano Sejmowi i Radzie Państwa. Nowy statut NIK przewidywał funkcjonowanie delegatur o zasięgu wojewódzkim. Statut określał także sposób powoływania i zakres kompetencji delegatury NIK i jej kolegium, którego uprawnienia były wzorowane na kompetencjach kolegium centrali NIK²⁰. W składzie zespołów NIK przewidywano powołanie zespołów terenowych usytuowanych w delegaturze. Umocnione zostały kierunki współdziałania delegatur z radami narodowymi i administracją terenową. Organizacja delegatury sprzyjała decentralizacji podejmowania decyzji istotnych dla funkcjonowania NIK na szczeblu województwa. Uprawnienia delegatury były znaczące i dotyczyły przedkładania radzie wojewódzkiej wyników kontroli, uwag i wniosków do realizacji wojewódzkich planów gospodarczych i wykonania budżetu województwa, kontroli terenowych organów administracji państwowej, urzędów, instytucji, przedsiębiorstw i zakładów oraz – w razie potrzeby – spółdzielni i organizacji spółdzielczych.

Zgodnie z regulacjami prawnymi, na terenie miasta stołecznego Warszawy i województwa warszawskiego w 1958 r. powołano dwie oddzielne delegatury. **Delegatura NIK w m.st. Warszawie**, biorąc pod uwagę liczbę urzędów, instytucji, przedsiębiorstw i organizacji, obejmowała gestią kontrolną teren o dużym zagęszczeniu podmiotów kontroli. Pomocna była bliskość centrali i jej zaplecza kadrowego. Jak wspomina wieloletni dyrektor delegatury Czesław Trepner – także delegatura stołeczna z biegiem lat kadrowo zasilala centralę²¹.

¹⁸ *Protokoły z odpraw pracowników Delegatury Warszawskiej*, Archiwum Państwowe w Grodzisku Mazowieckim, sygn. 1145/8, teczka 6.

¹⁹ Jw.

²⁰ Statut NIK (MP nr 37, poz. 209).

²¹ Relacja Czesława Trepnera, Archiwum NIK.

Delegatura stołeczna należała do większych pod względem liczby pracowników i w zasadzie miała prawidłowo ukształtowane proporcje kadry kontrolerskiej. W 1960 r. na około 30 etatów było 26 kontrolerów. Pierwszym dyrektorem delegatury stołecznej został Jan Domieniewski (1958-1961). Po nim funkcję objął Henryk Zieleniewski (1961-1963). W latach 1963-1967 delegaturą kierował Tadeusz Krupiński, a od 1967 do 1992 r., tj. przez 25 lat to stanowisko należało do Czesława Trepnera.

Spśród podejmowanych przez delegaturę kontroli istotne znaczenie miały analizy i oceny realizacji planu gospodarczego i budżetu województwa. Na posiedzeniach WRN przekazywano je w formie uwag do sprawozdania Prezydium WRN. Przy ocenie realizacji budżetu miasta np. w 1960 r. delegatura poddawała krytyce niegospodarność w dysponowaniu środkami finansowymi, przydzielanie pieniędzy bez analizy możliwości ich efektywnego wykorzystania i wydawanie niezgodnie z przeznaczeniem²². Skuteczność kontroli realizacji planu i budżetu województwa nie była mała, bowiem w 1965 r. uwagi delegatury były rozpatrywane przez komisje Stołecznej Rady Narodowej, a następnie rada podejmowała uchwałę w sprawie ich realizacji²³. W 1965 r. przedstawiciele kierownictwa delegatury uczestniczyli w 27 posiedzeniach Prezydium Stołecznej Rady Narodowej, 18 posiedzeniach rad dzielnicowych, brali udział w sesjach rad i 74 posiedzeniach komisji. Udział w tak wielu posiedzeniach zabierał cenny czas, lecz także wzbogacał orientację w problemach województwa stołecznego²⁴.

Z rocznych sprawozdań delegatury wynika, że liczba kontroli przeprowadzanych w każdym roku była znaczna, np. w 1962 r. skontrolowano 154 podmioty, w 1963 r. – 199, w 1965 r. – 113. W 1964 r. na 158 kontroli ogółem, 34 dotyczyły budownictwa, 27 przemysłu, 6 gospodarki materiałowej, 19 zaopatrzenia rynku, 8 gospodarki komunalnej²⁵. Prowadzono również koordynację działalności kontrolnej innych organów kontroli, rewizji i lustracji; np. w 1965 r. delegatura przeprowadziła 6 kontroli wspólnie z innymi organami kontroli. Na wniosek delegatury inne organy kontrolowały 38 podmiotów²⁶.

W omawianym okresie delegatura współpracowała z komitetem wojewódzkim PZPR, który dokonywał okresowych ocen wyników działalności delegatury. W 1964 r. we wnioskach wynikających z oceny domagano się ściślejszej współpracy delegatury z organami ścigania przestępstw i zwiększenia efektywności kontroli²⁷.

Delegatura NIK Województwa Warszawskiego została powołana także w 1958 r. W porównaniu z delegaturą stołeczną pracowała w innych warunkach terenowych, charakteryzujących się znacznym rozproszeniem podmiotów kontroli i niższym poziomem rozwoju gospodarczego. Pierwszym i wieloletnim dyrektorem dele-

²² *Uwagi NIK do sprawozdania WRN za 1960 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1202/6.

²³ *Sprawozdanie z działalności Delegatury za 1966 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1401/5.

²⁴ *Sprawozdanie Delegatury m.st. Warszawy za 1965 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1399/5.

²⁵ *Sprawozdanie z działalności Delegatury za 1964 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1363/5.

²⁶ *Sprawozdanie z działalności Delegatury za 1965 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1399/5.

²⁷ *Protokoły z narad pracowników Delegatury w 1963 r.*, Archiwum NIK, sygn. 1321/2.

gatury woj. warszawskiego został Edward Adamus (1958-1972). W latach 1972-1975 kierował nią dyrektor Jerzy Urbański²⁸.

Etatowa obsada delegatury wojewódzkiej była nieco mniejsza w porównaniu z delegaturą stołeczną. W 1970 r. w delegaturze woj. warszawskiego pracowało 27 osób, w tym 19 inspektorów²⁹. W 1958 r. powołano w niej siedem terenowych grup kontroli, były to grupy: przemysłu drobnego i spółdzielczości pracy, obrotu towarowego, rolnictwa, gospodarki komunalnej, finansów, zdrowia i opieki społecznej oraz Kontrola Specjalna Delegatury. Liczba i zakres zadań grup terenowych wielokrotnie się zmieniały.

W sprawozdaniach rocznych, zgodnie z ówczesnymi wymogami podkreśla się, że głównym zadaniem kontroli była działalność zgodna z węzłowymi problemami polityki partii i rządu. W 1959 r. wśród zasadniczych kierunków kontroli wymienia się: realizację uchwał w zakresie umacniania rolnictwa, zadania inwestycyjne, usprawnianie działalności organów władzy terenowej oraz walkę ze spekulacją i nadużyciami. W sprawozdaniu z 1959 r. wymienia się 499 przeprowadzonych kontroli, 451 spraw skierowanych do organów ścigania, 227 spraw przekazanych prokuraturze. Tak wielka liczba kontroli wynika z niewyodrębnienia kontroli własnych delegatury spośród kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli³⁰. Pod tym względem dane ze sprawozdań w innych latach są bardziej wiarygodne, gdyż np. w 1961 r. wymienia się 75 kontroli własnych, w 1963 r. – 109, w 1973 r. – 85.

Delegatura prowadziła rozległą współpracę z radami narodowymi w województwie, a także na szczeblu powiatów. Informowano o wynikach kontroli, zapraszano członków komisji rad narodowych do udziału w niektórych kontrolach, organizowano wspólne kontrole z organami kontroli społecznej. W 1968 r. przewodniczący delegatury Edward Adamus uczestniczył w 21 posiedzeniach Prezydium WRN (na 25 odbytych). Wiele uwagi poświęcono rozpatrywaniu skarg i wniosków oraz analizie i rozwiązywaniu problemów, które się z nich wyłaniały.

Okręgowy Urząd Kontroli (1976 – 1980)

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych w kraju narastał kryzys społeczno-gospodarczy. Towarzyszyło mu nasilenie centralizacji, biurokratyzacji oraz narastanie kryzysu praworządności. Utworzenie, w wyniku reformy podziału administracyjne-

²⁸ *Sprawozdanie z działalności delegatury woj. warszawskiego za 1958 r.*, Archiwum Państwowe w Grodzisku Mazowieckim, sygn. 1/22.

²⁹ *Sprawozdanie z działalności delegatury woj. warszawskiego za 1957 r.*, Archiwum Państwowe w Grodzisku Mazowieckim, sygn. 3/4.

³⁰ *Plany i sprawozdania z działalności delegatury woj. warszawskiego za 1959 r.*, Archiwum Państwowe w Grodzisku Mazowieckim, sygn. 1/20.

go, 49 województw pociągnęło za sobą także konieczność zmiany struktury organizacyjnej NIK. Dotychczasowe delegatury NIK zostały przekształcone w struktury ponadwojewódzkie. Z dniem 1 czerwca 1975 r. połączono delegatury m.st. Warszawy i woj. warszawskiego. Kompetencji kontrolnej połączonej delegatury podlegały nowe województwa: stołeczne warszawskie, płockie, ciechanowskie, siedleckie i ostrołęckie. W połowie 1976 r. woj. ostrołęckie przeszło do delegatury w Olsztynie. Połączona delegatura dysponowała 57-60 etatami, w tym 45-50 etatami kontrolerskimi. Dyrektorem został b. dyrektor delegatury stołecznej – Czesław Trepner, a jego zastępcą b. dyrektor delegatury woj. warszawskiego – Jerzy Urbański. W zakresie organizacji delegatury utworzono siedem grup branżowych, kładąc nacisk na większą specjalizację pracowników poszczególnych grup.

Nowelizacja Konstytucji PRL w 1976 r. i przyjęcie nowej ustawy o kontroli państwowej spowodowały wyraźny spadek znaczenia i roli NIK, która została podporządkowana rządowi. Kolegia NIK miały odgrywać rolę jedynie doradcą i opiniodawczą. Powołano okręgowe urzędy kontroli, których dyrektorów mianował premier. W praktyce tradycyjna nazwa delegatury w byłym woj. warszawskim funkcjonowała jeszcze kilka lat. Dopiero w latach 1979-1980 w sprawozdaniach rocznych przyjęto nazwę Okręgowy Urząd Kontroli. W sprawozdaniach z tego okresu dominuje urzędowy optymizm i propaganda sukcesu. Rosła liczba kontrolowanych jednostek. W sprawozdaniach podaje się, że w 1976 r. skontrolowano 439 podmiotów, w 1977 r. – 404, a w 1980 r. – 653³¹. Nie ma natomiast rozliczenia, ile było kontroli własnych delegatury, ile kontroli wspólnych i ile innych organów kontroli. W 1980 r. tematyczny podział kontroli przedstawiał się następująco: 29% kontroli dotyczyło budownictwa, inwestycji i gospodarki komunalnej, 37% obrotu towarowego, usług, przemysłu i finansów, 18% ochrony zdrowia, nauki, oświaty i kultury, 16% rolnictwa³².

Według informacji zawartych w sprawozdaniach rocznych, wzrastała represyjność kontroli. Na przykład w sprawozdaniu za 1980 r. podano, że w wyniku skontrolowania 653 podmiotów zostały zastosowane 703 kary służbowe i dyscyplinarne, w tym 159 dotyczyło kadry kierowniczej. Zastosowano w 20 wypadkach rozwiązanie stosunku pracy w trybie natychmiastowym, w 76 – zwolnienie w trybie ustawowym, w 62 dokonano zmiany warunków pracy na gorsze, w 545 zastosowano kary regulaminowe (upomnienie, nagana)³³. W dokumentach dotyczących działalności delegatury (OUK) w tych latach podkreśla się szeroką współpracę z PZPR. Ta współpraca w praktyce oznaczała głęboką ingerencję merytoryczną i kadrową w funkcjo-

³¹ *Sprawozdania z działalności delegatury woj. warszawskiego*, Archiwum NIK, sygn. 15/4, 16/3, 19/2.

³² *Sprawozdanie Okręgowego Urzędu Kontroli w Warszawie*, Archiwum NIK, sygn. 19/2.

³³ *Sprawozdanie OUK w Warszawie za 1980 r.*, Archiwum NIK, sygn. 19/2.

nowanie delegatury; np. w 1980 r. 15 inspektorów Okręgowego Urzędu Kontroli w Warszawie przez dłuższy okres zajmowało się kontrolą stanu realizacji uchwał VI plenum KC PZPR³⁴.

Warszawska delegatura NIK (1980 – 1989)

Kryzys społeczny i gospodarczy stał się podstawą rozwoju wielkiego ruchu reform i demokratyzacji. Umacniały się tendencje do gruntownych zmian w organizacji i funkcjonowaniu kontroli jako organu niezależnego od administracji. Sejm 8 października 1980 r. uchwalił niezbędne poprawki do Konstytucji oraz nową ustawę o NIK³⁵. W nowych regulacjach prawnych kontrolę powiązano ściśle z parlamentem oraz terenowymi organami przedstawicielskimi. Tego usytuowania kontroli nie zmienił pogłębiający się kryzys i wprowadzenie stanu wojennego. W Statucie NIK nadanym przez Radę Państwa 17 grudnia 1980 r., przywrócono delegatury jako jednostki organizacyjne NIK niezależne od innych jednostek terenowych³⁶. Powołano 17 delegatur o zasięgu ponadwojewódzkim. Warszawska delegatura NIK należała do dwóch największych i obejmowała kompetencją terytorialną – łącznie z woj. radomskim – teren pięciu województw. Statut zobowiązywał NIK do ścisłego współdziałania z Inspekcją Robotniczo-Chłopską oraz rozszerzał koordynacyjne uprawnienia delegatury na inne jednostki kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji. Rozszerzono zakres współpracy z radami narodowymi.

Delegatura, przedkładając radom stopnia wojewódzkiego uwagi do realizacji planów społeczno-gospodarczych i budżetów, przekazywała także informacje o wynikach ważniejszych kontroli. Terenowe organy administracji miały obowiązek dokonywania okresowych analiz i ocen mających na celu egzekwowanie realizacji wyników kontroli NIK. Delegatura przejmowała rolę inicjatora i współwykonawcy kontroli społecznej. Szczególnie istotne zmiany w tym zakresie wносиła ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, przyjęta 20 lipca 1983 r., przewidująca udział NIK w wykonywaniu rozszerzonych uprawnień kontrolnych rad oraz powołanie w 1985 r. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej³⁷. Delegatura wobec Inspekcji spełniała funkcje organizacyjno-koordynacyjne. W związku z poszerzeniem zakresu obowiązków stopniowo wzmacniano etatowy stan delegatury. W 1983 r. kadra delegatury liczyła 64 pracowników, w tym 56 bezpośrednio zaangażowanych w prace kontrolne; 53 pracowników miało wykształcenie wyższe, 3 średnie.

³⁴ Jw.

³⁵ DzU nr 22, poz. 81; DzU nr 22, poz. 82.

³⁶ MP z 1981 r., nr 1, poz. 1.

³⁷ DzU nr 41, poz. 185.

Spośród pracowników mających wyższe wykształcenie aż 26 ukończyło studia techniczne, 14 – ekonomiczne, 5 – pedagogiczne, 3 – prawnicze. Było także 2 lekarzy weterynarii oraz 2 filologów. Średni wiek pracownika delegatury wynosił 46 lat³⁸. Z chwilą powołania Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej w 1985 r. stan kadrowy delegatury powiększono do 92 pracowników, w tym 85 na stanowiskach kontrolerskich. W 1986 r. powołano nawet oddziały wojewódzkie delegatury ds. IRCH, o obsadzie pięcioosobowej, których kierownicy byli wicedyrektorami delegatury. Pod koniec tego okresu, w 1988 r. liczbę etatów zmniejszono do 59. W tym roku aż 8 pracowników odeszło do nowych przedsięwzięć i organizacji gospodarczych³⁹.

W tamtych latach delegatura rozwijała znaczną aktywność kontrolną. W 1981 r. przeprowadzono kontrole w 450 podmiotach w zakresie 70 tematów. Problemowy przekrój tematów kontroli prezentował się następująco: rolnictwo i gospodarka żywnościowa – 20 tematów; obrót towarowy i usługi – 12; budownictwo, inwestycje i gospodarka komunalna – 17; przemysł i finanse – 11; kultura i oświata – 15; ochrona zdrowia – 5.

Wiodącym zagadnieniem była kontrola zaopatrzenia rynku i prawidłowości działania systemu reglamentacji. W wyniku jednej z kontroli stwierdzono np. w niektórych dzielnicach Warszawy uprzywilejowanie komitetów osiedlowych i komitetów sklepowych w przydziałach mięsa i wędlin; sprzedaż na zapleczu nawet czterokrotnie przekraczała normy kartkowe⁴⁰. W 1985 r. na terenie działania delegatury warszawskiej w zakresie 54 tematów skontrolowano 287 podmiotów, w tym większość (184) w woj. warszawskim. Najwięcej tematów dotyczyło budownictwa i inwestycji, rolnictwa oraz nauki, oświaty i kultury⁴¹. W 1989 r. przeprowadzono kontrole w zakresie 52 tematów w 334 jednostkach. Wśród problemów przeważały zagadnienia związane z budżetami województw oraz przywracaniem równowagi gospodarczej. W wyniku kontroli uzyskano efekty finansowe w wysokości 23 mln zł⁴².

W porównaniu z latami siedemdziesiątymi rozszerzyła się współpraca delegatury z Sejmem i radami narodowymi. Współpraca z Sejmem ograniczała się do współdziałania z zespołami poselskimi, a głównie z Zespołem Poselskim m.st. Warszawy. I tak w 1984 r. delegatura przekazała zespołowi 11 opracowań wyników kontroli. Zespół wystąpił z wnioskami o niektóre tematy kontroli. W celu utrzymania bieżącej współpracy kierownictwo delegatury tylko we wspomnianym roku uczestniczyło w 10 posiedzeniach zespołu poselskiego.

Obowiązki delegatury w zakresie współdziałania z radami narodowymi, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, były wykonywane równomiernie na całym terenie

³⁸ *Sprawozdanie z działalności delegatury w 1983 r.*, Archiwum NIK, sygn. 23/3.

³⁹ *Sprawozdanie z działalności delegatury w 1988 r.*, Archiwum NIK.

⁴⁰ *Sprawozdanie z działalności delegatury w 1981 r.*, Archiwum NIK, sygn. 20/2.

⁴¹ *Sprawozdanie z działalności delegatury w 1985 r.*, Archiwum NIK, sygn. 25/3.

⁴² *Sprawozdanie z działalności Delegatury w 1989 r.*, Archiwum NIK.

działania delegatury. I tak np. tylko w 1983 r., na 111 posiedzeniach prezydiów WRN, sesjach WRN oraz posiedzeniach komisji w Warszawie, Ciechanowie, Płocku, Radomiu i Siedlcach przedstawiciele delegatury informowali o wynikach poszczególnych kontroli NIK⁴³. W 1986 r. zespół wojewodów dokonał oceny przebiegu realizacji wniosków pokontrolnych NIK. Również urzędy wojewódzkie dokonywały okresowych analiz i ocen egzekwowania realizacji pokontrolnych wniosków NIK. W ocenie delegatury była to celowa i pożyteczna praktyka⁴⁴.

Pewne nowe obowiązki zostały nałożone na delegatury, w tym – warszawską, z chwilą powołania Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej. Obok zorganizowania 5 oddziałów wojewódzkich delegatury ds. IRCH przeprowadzono obszerną operację związaną z powołaniem licznej grupy kontrolerów społecznych. W 1986 r. w obszarze działania delegatury warszawskiej NIK wyłoniono 4158 kontrolerów społecznych. Zespoły kontrolne IRCH podejmowały swe obowiązki na terenie jednostek administracyjnych szczebla podstawowego. W 1986 r. akcje kontrolne IRCH dotyczyły 595 tematów lokalnych i 4 ogólnokrajowych. Przeprowadzono 2407 kontroli. Tematy ogólnokrajowe dotyczyły: przygotowania maszyn do wiosennych prac w rolnictwie; przydziału mieszkań komunalnych i spółdzielczych; odbioru produktów rolnych i obsługi rolnictwa w punktach skupu oraz funkcjonowania usług dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy⁴⁵. W 1988 r. IRCH przeprowadziła kontrole w zakresie 4 tematów centralnych i 589 tematów lokalnych. W sprawozdaniach zaczynają pojawiać się uwagi krytyczne na temat funkcjonowania IRCH, m.in. w woj. radomskim i woj. siedleckim⁴⁶. W warunkach głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego społeczne kontrole nie mogły przyczynić się do poprawy sytuacji np. w zakresie zaopatrzenia rynku. Eksperyment z kontrolą społeczną IRCH, mimo wysiłków, nie mógł zakończyć się pozytywnie.

Warszawska delegatura NIK w ramach współpracy z instancjami PZPR informowała o planach kontroli i ich wynikach, systematycznie uczestniczyła w posiedzeniach wojewódzkich władz PZPR, przekazywała komisjom kontroli partyjnej sprawy członków PZPR winnych naruszeń prawa itp.

W omawianym okresie delegatura prowadziła systematyczną działalność związaną z rozpatrywaniem skarg i zażeń obywateli, których również napływało o wiele więcej niż w poprzednich latach. I tak np. w 1987 r. wpłynęły do delegatury 173 skargi, które dotyczyły głównie nadużyć gospodarczych i finansowych oraz wykonywania stanowisk służbowych do uzyskania korzyści osobistych. W trybie kontrolnym zbadano 43 skargi⁴⁷.

⁴³ *Sprawozdanie z działalności Delegatury w 1983 r.*, Archiwum NIK, sygn. 23/3.

⁴⁴ *Sprawozdanie z działalności Delegatury w 1986 r.*, Archiwum NIK, sygn. 26/3.

⁴⁵ Jw.

⁴⁶ *Sprawozdanie z działalności Delegatury za 1988 r.*, Archiwum NIK.

⁴⁷ *Sprawozdanie Delegatury za 1987 r.*, Archiwum NIK, sygn. 27/3.

Warszawska delegatura NIK w III Rzeczypospolitej

Transformacja ustrojowa, wprowadzanie gospodarki rynkowej w miejsce centralnie planowanej, procesy prywatyzacji oraz dostosowywanie systemu prawa i wielu dziedzin życia do wymogów Unii Europejskiej wyznaczały kierunek zmian w działalności NIK. W grudniu 1994 r. została uchwalona nowa ustawa o NIK, a w 1997 r. nowa konstytucja, w której została określona wysoka pozycja ustrojowa NIK w strukturze władz RP. Warszawska delegatura prowadziła – do reformy podziału administracyjnego w 1998 r. – działalność na terenie województw: warszawskiego, radomskiego, płockiego i siedleckiego. Po reformie podziału administracyjnego kompetencją terytorialną objęła nowe województwo mazowieckie.

Zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej powodowała konieczność reorientacji kierunków działalności kontrolnej delegatury. I tak np. w 1991 r. w problematyce kontroli w szerszym zakresie uwzględniono kwestie związane z celowością i efektywnością wykorzystania dotacji budżetowych, prawidłowością przebiegu procesów prywatyzacji, przekształcaniem lub likwidacją przedsiębiorstw zagrożonych upadłością, działalnością podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego, wpływem stopy procentowej i występowaniem zatorów płatniczych. W strukturze podmiotów kontrolowanych zwiększono kontrole przedsiębiorstw i innych państwowych jednostek organizacyjnych do 80% ogółu kontroli. O 20% zmalał udział kontroli urzędów wojewódzkich, miast i gmin. Ogółem w 1991 r. kontrolą objęto 296 podmiotów⁴⁸. W 1996 r. delegatura przeprowadziła 261 kontroli. Wystąpienia pokontrolne wystosowano do 282 podmiotów. Uzyskano efekty finansowe w wysokości 703 730 zł.

W 2002 r. warszawska delegatura NIK skontrolowała 318 podmiotów. Wystosowano 335 wystąpień pokontrolnych. Zorganizowano 138 narad pokontrolnych. W ramach efektów finansowych odzyskano 60 798 628 zł⁴⁹. Udział delegatury we współpracy z parlamentem wyraża się w uczestnictwie w kontrolach koordynowanych zleczanych przez Sejm, Senat oraz komisje obu izb. W 2002 r. zostały wykonane 3 kontrole na zlecenie Sejmu i 8 z inspiracji posłów i senatorów. Ponadto kierownictwo delegatury uczestniczyło w posiedzeniach niektórych komisji Sejmu i Senatu oraz przekazywało posłom i senatorom informacje o wynikach kontroli.

Nowym kierunkiem kontroli stało się badanie prawidłowości procesów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej oraz wykorzystania funduszy pomocowych Unii. Nie maleje znaczenie analiz budżetu w części dotyczącej województw, a po reformie administracyjnej 1998 r. województwa mazowieckiego i organów sa-

⁴⁸ *Sprawozdanie Delegatury NIK za 1991 r.*, Archiwum NIK, sygn. 23/1.

⁴⁹ *Sprawozdanie Delegatury NIK za 2002 r.*

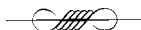
morządu terenowego oraz kontroli wykonywanych w odpowiedzi na skargi, zażalenia i wnioski obywateli.

Według stanu na koniec 1991 r., w delegaturze były zatrudnione 53 osoby prowadzące i nadzorujące kontrole. Wyższe wykształcenie prawno-administracyjne miało 19% zatrudnionych, ekonomiczne 21%, rolnicze 23%, pedagogiczne 7% i inne 9%. Przeciętny wiek pracownika wynosił 50 lat, a średni staż pracy w NIK 12 lat. W 1995 r. delegatura zatrudniała 51 osób kadry kontrolerskiej. W końcu 2002 r. w delegaturze pracowały 93 osoby, w tym 86 to kadra kontrolerska, a 7 – pracownicy administracji i obsługi. Wśród nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne jest czterech członków kierownictwa (dyrektor i trzech wicedyrektorów), 13 doradców ekonomicznych, 5 doradców prawnych, 4 doradców technicznych, 27 głównych specjalistów kontroli państwowej, 15 specjalistów kp., 11 starszych inspektorów kp., 5 inspektorów kp. oraz dwóch młodszych inspektorów kp. Wszyscy wykonujący i nadzorujący czynności kontrolne mają wykształcenie wyższe w zakresie następujących kierunków: ekonomiczne – 23; prawnicze – 15; administracyjno-prawne – 6; techniczne – 7; rolnicze – 11; inne – 24.

Po odejściu w 1992 r. Czesława Trepnera – dyrektora o najdłuższym stażu na tym stanowisku w delegaturze warszawskiej – do 1994 r. delegaturą kierował dyrektor Wojciech Jasiński. W latach 1994-1995 obowiązki dyrektora pełnił Stanisław Sadowski. Następnie do 1999 r. dyrektorem delegatury był Lech Bylicki. Z kolei od 1999 r. do 2000 r. obowiązki dyrektora pełnił Janusz Tarniewski. Od początku 2001 r. delegaturą kieruje dyrektor Józef Kalisz.

Delegatura NIK w Warszawie jest jedną z 17 delegatur NIK w kraju. Specyfikę jej działalności wyznacza miasto stołeczne Warszawa, największa aglomeracja w Polsce, o znaczącym potencjale ekonomicznym.

mgr Edward Gołębiowski
Delegatura NIK w Warszawie



SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Cezary Kosikowski: **Finanse publiczne. Komentarz**, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 578.

Autor omówił zasady i przepisy normujące finanse publiczne w Polsce, mechanizmy sektora finansów publicznych, dług publiczny oraz rolę kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Wyjaśnił również reguły działania różnych instytucji budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Oddzielny rozdział poświęcił problematyce odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedstawił także najnowsze orzecznictwo oraz wykaz aktów wykonawczych dotyczących omawianej problematyki. Stan prawny na 1 września 2003 r.

Michał Źemojda, Anna Płatkowska-Kułaj, Mariusz Kowalski: **Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Komentarz**, Dom Wydawniczy ABC, Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Warszawa 2003, s. 515.

W komentarzu przedstawiono i omówiono przepisy ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, która weszła w życie 1 kwietnia 2003 r., ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzonych zmian. W części pierwszej opracowania autorzy porównali rozwiązania obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie wprowadzającej Narodowy Fundusz Zdrowia. Ocenili również funkcjonowanie kas chorych w latach 1999-2002. W części drugiej zostały skomentowane kolejne artykuły nowej ustawy. Stan prawny na 1 października 2003 r.

Jacek Machowski: **Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój**, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, s. 336.

Nowe prawo ochrony środowiska weszło w życie w 2001 r. Wraz z towarzyszącymi ustawami wprowadziło zmiany w dotychczas obowiązujących w Polsce przepisach, dostosowując je do wymagań Unii Europejskiej. Opracowanie prezentuje aktualny stan polskiego prawa ochrony środowiska po tych zmianach. Stan prawny na 1 stycznia 2003 r.

Szanowni Prenumeratorzy !

Koszt zaprenumerowania „Kontroli Państwowej” na 2004 r. nie zmienił się i wynosi 72 zł (w tym VAT – stawka 0%) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (cena 1 zeszytu = 12 zł).

Uprzejmie prosimy o wpłacanie na nasze konto kwoty za prenumeratę na 2004 r. i o wysłanie – jednocześnie z dokonaniem wpłaty – zamówienia do redakcji z podaniem numeru NIP i upoważnieniem do wystawienia faktury bez Państwa podpisu. Dopiero po otrzymaniu wpłaty redakcja wystawi fakturę VAT z potwierdzeniem otrzymania tej wpłaty.

Terminy przyjmowania prenumeraty na 2004 r.: IV kwartał 2003 r. – I kwartał 2004 r.

Konto NIK:

**NBP O/O Warszawa, nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000,
Najwyższa Izba Kontroli,**

Prenumerata „Kontroli Państwowej” na 2004 r.

Bardzo prosimy o adnotację: Prenumerata „Kontroli Państwowej” na 2004 r.

ROCZNY SPIS TREŚCI 2003

Chrościcki Tadeusz	– Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski z zarysem prognozy średnioterminowej	5-309
Graniecki Maciej	– Jakość prawa – co możemy dla niej uczynić ?	1- 38
Jagielski Jacek	– Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej	1- 12
Jagielski Jacek	– Audyt wewnętrzny – miejsce w systemie kontroli i organizacja	3- 14
Jarzęcka-Siwik Elżbieta	– Najwyższa Izba Kontroli a inne organy kontroli ...	2- 3
Jasiński Wiesław	– Zalety nowych przepisów przeciw korupcji	6- 60
Laskowski Stanisław	– Kompetencje kontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa	3- 34
Maj Janusz	– Przychody i rozchody budżetu państwa	5- 3
Marcinkowski Lech	– Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich	2- 16
Marcinkowski Lech	– Ustawa o finansach publicznych Unii Europejskiej (Rozporządzenie finansowe 1605/2002)	6- 23
Niezgódka-Medek Małgorzata	– W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (Polemika)	4- 53
Padrak Rafał	– Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli	4- 24
Padrak Rafał	– Zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego NIK (Ciąg dalszy dyskusji)	5- 63
Robaczyński Wojciech	– Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w NIK (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka)	1- 26
Wieczorek Paweł	– Finansowy wymiar integracji Polski z Unią Europejską	2- 34
Wieczorek Paweł	– Konsolidacja kapitałowa polskiego przemysłu obronnego w latach 2002-2005	3- 47
Wieczorek Paweł	– Sektor małych i średnich przedsiębiorstw w obliczu integracji Polski z UE	4- 59
Wieczorek Paweł	– Perspektywy polityki regionalnej Unii Europejskiej	5- 49
Wieczorek Paweł	– Międzynarodowe środowisko ekonomiczne Polski ..	6- 3
Wojciechowski Wojciech	– Prace nad „Podręcznikiem kontrolera”	4- 76

Z a l e g a Krzysztof	– Przekształcenia banków z udziałem Skarbu Państwa w latach 1989-2002	3- 65
Z a l e g a Krzysztof	– Lobbying – problem jedynie do uregulowania ?	6- 40

*

List Prezesa Najwyższej Izby Kontroli	1- 3
Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 rok – opracował Zbigniew Szopiński	1- 4
Sytuacja gospodarcza Polski w 2002 r. - opracował Tadeusz Chrościcki	2- 54
Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Mirosława Sekuły na posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego	3- 3
Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie	4- 3

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

A d a m c z a k Bronisław	– Restrukturyzacja i procesy naprawcze w przedsiębiorstwach państwowych woj. wielkopolskiego	1- 60
D z i u b a Tadeusz		
A d a m c z y k Waldemar	– Phare – zarządzanie środkami funduszu małych projektów przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	2- 84
D e m u s Anna	– Wykorzystanie bazy szkoleniowo-wypoczynkowej Służby Więziennej	6- 96
D z i u b a Tadeusz	– Restrukturyzacja i procesy naprawcze w przedsiębiorstwach państwowych woj. wielkopolskiego	1- 60
A d a m c z a k Bronisław		
D z i u b a Tadeusz	– Nadzór administracji celnej nad składami i agencjami celnymi	5- 73
W a s k o Edmund		
D z i u b i Ń s k i Roland	– Ochrona zdrowia po reformach	3- 92
G a j d u s Danuta	– „Zabytkowe” urzędy, czyli rzecz o funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków w Polsce	2-100
G o ł ę b i o w s k i Zygmunt		
G i e r e ł ł o Henryk	– Parki krajobrazowe piękne i pożyteczne są !	5- 93
G o ł ę b i o w s k i Zygmunt	– „Zabytkowe” urzędy, czyli rzecz o funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków w Polsce	2-100
G a j d u s Danuta		
G o s t y Ń s k a Maria M.	– Losy systemu ratownictwa medycznego w Polsce ..	6- 81
G r u s z e c k a Alicja	– Wdrażanie programu ISPA w sektorze środowisko	6- 72
K a l i s z Józef	– Gospodarka zasobami mieszkaniowymi gmin	5- 82
T o m a s z e w s k i Marian		
K a z i m i e r c z a k Zenobia	– Zagrożenia wynikające z zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego	3- 81
K o s m a l s k i Mieczysław	– Restrukturyzacja finansowa i organizacyjna górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001	2- 71
M o s s a k o w s k i Andrzej	– Zaangażowanie kapitałowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w spółki prawa handlowego	1- 47
N o w a s z c z u k Bożena	– Kontrakty wojewódzkie jako instrument rozwoju regionalnego	4- 93

Piątkowski Wiesław Wenderlich Jarosław	– Gospodarka odpadami komunalnymi	1- 67
Skrobot Marian Tazbir Lucyna	– Program SAPARD w Polsce	2- 90
Tomaszewski Marian Kalisz Józef	– Kto i jak zarządza portami morskimi	5- 68
Wasilewski Piotr	– Gospodarka zasobami mieszkaniowymi gmin	5- 82
Wąskó Edmund Dziuba Tadeusz	– Czy prawa pacjenta są przestrzegane?	4- 83
Wenderlich Jarosław Piątkowski Wiesław	– Nadzór administracji celnej nad składami i agencjami celnymi	5- 73
Zalewski Andrzej	– Gospodarka odpadami komunalnymi	1- 67
	– Tworzenie i gospodarowanie zasobem geodezyjnym i kartograficznym	4-106

RELACJE, POLEMIKI

Dauter Bogusław Gołębowski Grzegorz	– Umorzenie zaległości podatkowych	4-122
Karliński Wiesław	– Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli	6-103
Kasprzyk Bogdan	– Nowe techniki w kontroli wykonania budżetu państwa	5-101
Kautsch Marcin Klich Jacek	– Zadania kontrolne prezesa Urzędu Regulacji Energetyki	6-114
Klich Jacek Kautsch Marcin	– Próba oceny samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	2-113
Rudzka-Lorentz Czesława Sierpowska Iwona	– Próba oceny samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	2-113
Storczyński Jarosław	– Mały komentarz do „Audytu wewnętrznego...”	6-110
	– Organy kontroli państwowej – próba klasyfikacji ...	3-102
Szustakiewicz Przemysław	– Środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego <i>de lege lata</i>	3-116
Zych Adam (<i>Listy do redakcji</i>)	– Zmiany dotyczące ustawy o zamówieniach publicznych	6-134
	– W sprawie dróg	5-125

*

Wojciechowski Janusz	– Wspomnienie o Prezesie Lubomirze Voleniku	4-132
----------------------	---	-------

KONTROLA W INNYCH KRAJACH

Dobrowolski Zbysław (opr.)	– Szkolenie pracowników w Głównym Urzędzie Obrachunkowym Stanów Zjednoczonych	1- 75
Mazur Jacek (opr.)	– Posiedzenie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego	3-137
Niedzielski Adam	– Naczelny organ kontroli w państwie federacyjnym na przykładzie Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Indii	2-135
Rejman Katarzyna (opr.)	– Kontrola zewnętrzna w krajach kandydujących do Unii Europejskiej	1- 81
Zdasień Wojciech	– Szkolenie w zakresie kontroli finansowej według standardów międzynarodowych oraz oznaczania obszarów nieprawidłowości	2-142

*

Jubileusz Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Słowackiej (Przemówienie Prezesa NIK – Mirosława Sekuły)	2-130
---	-------

*

Lubomir Volenik 1950-2003	3-135
---------------------------------	-------

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Borkowska-Domańska Ewa (opr.)	– Szkolenie w zakresie kontroli środowiska (Pilotażowy projekt IDI i Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	6-158
Dobrowolski Zbysław	– Planowanie działalności kontrolnej przez Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych	6-163
Jagusiewicz Andrzej	– Warszawskie spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	4-147
Mazur Jacek	– Członkowie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	4-135
Mazur Jacek	– Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii (W zakresie kontroli finansowej)	5-130
Mazur Jacek	– Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich	6-141
Skrzypiec Monika (opr.)	– Urząd Audytora Generalnego – najwyższym organem kontroli Norwegii	5-156

*

Oficjalna wizyta delegacji Najwyższej Izby Kontroli w Izbie Obrachunkowej Ukrainy – A. R.	5-159
--	-------

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

M a z u r Jacek (opr.)	– Doroczne spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli	1- 84
R o m a n o w i c z Małgorzata (opr.)	– Prace Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	1- 88

*

Duże zainteresowanie studentów problematyką korupcji – red.	6-175
84. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – bama	1- 92
Porozumienie w sprawie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych – red.	1- 88
Posiedzenie Zarządu EUROSAI – E.G.	6-173
Prezes Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Czeskiej w Najwyższej Izbie Kontroli – A. R.	2-156
Spotkanie Prezesów najwyższych organów kontroli krajów przystępujących do Unii Europejskiej w 2004 r. – A. R.	3-140
Sprawozdanie z wizyty ekspertów Węgierskiej Izby Obrachunkowej w NIK – W.W.	3-142
Wizyta prezesa Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej - A. R.	2-155
Wizyta Prezesa Trybunału Obrachunkowego Portugalii – E. G.	4-157
Wspomnienie o Michale Zembatym – Redakcja	1-112

Trochę historii...

M a r k o w s k i Stanisław	– Informacje o Jakubie Krzemieńskim i Tadeuszu Tomaszewskim – prezesach NIK – zaczerpnięte z pamiętników Felicjana Sławoja-Składkowskiego i Jerzego Lerskiego	5-161
Roczny plan kontroli realizowany 10 lat temu – opr. bama	1- 93	

*

Delegatury NIK o sobie

G o ł ę b i o w s k i Edward	– Z dziejów Delegatury NIK w Warszawie	6-176
G r u s z e c z k a Monika (opr.)	– Dzieje krakowskiej delegatury NIK	2-158
K u l i g o w s k i Jerzy (opr.)	– Z dokumentów i z życia (Delegatura Bydgoszcz)	1-105
M o r z e Ludwik	– Od inspektora do doradcy prezesa NIK (Delegatura Olsztyn)	5-179
P a d r a k Rafał	– Kontrola państwowa na Lubelszczyźnie – ludzie, wydarzenia, fakty i wspomnienia	3-144
S t u p i ń s k i Antoni	– Prawie całe życie zawodowe związałem z NIK (Delegatura Olsztyn)	5-178
T o m k i e w i c z Edward	– Byłem dyrektorem tej jednostki przez 32 lata (Delegatura Olsztyn)	5-168
W a l a s Łukasz	– Dole i niedole kieleckiej delegatury Najwyższej Izby Kontroli – 58 lat historii	4-159

PREZENTACJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

K u c h a r s k i Piotr	– O książce Sebastiana Samola: ”Prawna problematyka pracowniczej podróży służbowej”	2-170
Sygnaly o książkach		1-113
Sygnaly o książkach		2-175
Sygnaly o książkach		3-156
Sygnaly o książkach		4-172
Sygnaly o książkach		5-184
Sygnaly o książkach		6-190
*		
Roczny spis treści w j. polskim i w j. angielskim		6-192

ANNUAL LIST OF CONTENTS 2003

Chrościcki Tadeusz	– Poland’s Social and Economic Situation and Outline of Medium Term Forecast	5-30
Graniecki Maciej	– Quality of the Law - What Can We Do to Improve It?	1-38
Jagielski Jacek	– Criterion of Legality in Auditing Public Administration	1-12
Jagielski Jacek	– Internal Audit and its Place Among Systems of Control and Organization	3-14
Jarzęcka - Siwik Elżbieta	– The Supreme Chamber of Control [SCC] vs. Other Audit Organs	2- 3
Jasiński Wiesław	– Advantages of New Anti-corruption Regulations ..	6-60
Laskowski Stanisław	– SCC Audit Authorizations vs. State Treasury Companies	3-34
Maj Janusz	– State Budget Incomes and Expenditures	5- 3
Marcinkowski Lech	– Parliamentary Control Over Budget Execution by the European Communities	2-16
Marcinkowski Lech	– Law on EU Public Finance (Financial Regulation 1605/2002)	6-23
Niezgódka – Medek Małgorzata	– On the Principle of Two-Level Proceedings (Polemic)	4-53
Padrak Rafał	– Rules Followed in the SCC Audit Proceedings	4-24
Padrak Rafał	– The Principle of the SCC Two-Instance Audit Procedure (Discussion Continued)	5-63
Robaczyński Wojciech	– Selected Problems in SCC Appeals Proceedings (a Voice in Discussion Inspired by the Article by R. Padrak)	1-26
Wieczorek Paweł	– Financial Dimension of Poland’s Integration With the EU	2-34
Wieczorek Paweł	– Capital Consolidation of the Polish Defense Industry in 2002-2005	3-47
Wieczorek Paweł	– The Sector of Small and Medium Size Enterprises Facing Poland’s Integration with the EU	4-59
Wieczorek Paweł	– Regional Policy Perspectives in the EU	5-49

W i e c z o r e k Paweł	– Poland’s International Economic Environment	6- 3
W o j c i e c h o w s k i Wojciech	– Work on the SCC Audit Manual	4- 76
Z a l e g a Krzysztof	– Transforming Banks with State Treasur Shares .	3- 65
Z a l e g a Krzysztof	– Lobbying – Needs just Regulations ?	6- 40

*

Address Delivered by the President of the Supreme Chamber of Control, Mr. Mirosław Sekuła, at the Meeting of the Budget Audit Committee of the European Parliament	3- 3
Address Delivered by the President of the Supreme Chamber of Control at the Sejm	4- 3
Letter Addressed by the President of the Supreme Chamber of Control to the SCC Staff on the Occasion 84 th Anniversary of Establishing of the SCC	1- 3
2002 Poland’s Economic Situation - prep. by Tadeusz Chrościcki	2- 54
2003 Workplan of the SCC – prep. by Zbigniew Szopiński	1- 4

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

A d a m c z a k Bronisław Dziuba Tadeusz	– Restructuring and Measures Towards Improvement of State Companies in the Greater Poland Voivodeship	1- 60
A d a m c z y k Waldemar	– PHARE – Managing Small Projects Fund Resources by Alliances of Local – Government Units	2- 84
D e m u s Anna	– Use of Training and Holiday Facilities of the Prison Service	6- 96
D z i u b a Tadeusz Adamczak Bronisław	– Restructuring and Measures Towards Improvement of State Companies in the Greater Poland Voivodeship	1- 60
D z i u b a Tadeusz Edmund Waśko	– Supervision of Storage Areas and Customs Agencies by Customs Administration	5- 73
D z i u b i ń s k i Roland	– Health Care after the Reform	3- 92
G a j d u s Danuta Gołębiowski Zygmunt	– “Old-Fashioned” Offices, or Reflections on the Functioning of the System for Preservation of Monuments of History in Poland	2-100
G i e r e ł ł o Henryk	– Landscape Parks – How Beautiful and Useful They Are !	5- 93
G o ł ę b i o w s k i Zygmunt Gajdus Danuta	– “Old-Fashioned” Offices, or Reflections on the Functioning of the System for Preservation of Monuments of History in Poland	2-100
G o s t y ń s k a Maria M. G r u s z e c k a Alicja	– Medical Emergency System in Poland	6- 81
	– Implementing the ISPA Programme in the Sector “Environment”	6- 72

K alisz Józef Tomaszewski Marian	– Managing Gminas' Housing Resources	5- 82
K azimierczak Zenobia	– Threats Ensuing from Levels of Indebtedness of Local Government Units	3- 81
K osmałski Mieczysław	– Financial and Organizational Restructuring of Coal Mining in 1990-2001	2- 71
M ossakowski Andrzej	– Capital Involvement by the State Treasury Agency of Agricultural Property in Commercial Law Companies	1- 47
N owaszczyk Bożena	– Voivodeship-level Contracts as Instruments for Regional Development	4- 93
P iątkowski Wiesław Wenderlich Jarosław	– Managing Communal Waste	1- 67
S krobot Marian	– The SAPARD Program in Poland	2- 90
T azbir Lucyna	– Sea Harbors – Who Manages Them and How They Do It?	5- 68
T omaszewski Marian Kalisz Józef	– Managing Gminas' Housing Resources	5- 82
W aśko Edmund Tadeusz Dziuba	– Supervision of Storage Areas and Customs Agencies by Customs Administration	5- 73
W asilewski Piotr	– Are Patient's Rights Respected ?	4- 83
W enderlich Jarosław Piątkowski Wiesław	– Managing Communal Waste	1- 67
Z alewski Andrzej	– Creating and Managing Geodesic and Cartographic Resources	4-106

RELATION, POLEMICS

D auter Bogusław	– Amortization of Outstanding Tax Liabilities	4-122
G ołębiowski Grzegorz	– Internal Audit in the Public Administration – Controversies About Its Role	6-103
K arliński Wiesław	– New Techniques in State Budget Execution Audit	5-101
K asprzyk Bogdan	– Control Mandate of the President of the Energy Regulatory Authority	6-114
K autsch Marcin Klich Jacek	– Assessment of Autonomous Health Care Units	2-113
K lich Jacek Kautsch Marcin	– Assessment of Autonomous Health Care Units	2-113
R udzka-Lorentz Czesława	– A Small Comment on „Internal Audit...”	6-110
S ierpowska Iwona	– Organs of State Audit: a Classification Attempt	3-102
S torczyński Jarosław	– Means Used <i>de lege lata</i> in Supervising Local Government Units Activity	3-116

Sz u s t a k i e w i c z Przemysław	– Amendments to the Law on Public Procurements	6-134
*		
W o j c i e c h o w s k i Janusz	– In Memory of Lubomir Volenik, the President of the Supreme Audit Office of the Czech Republic	4-132
Z y c h Adam (Letters to the Editor)	– On Roads	5-125

THE STATE AUDITING IN THE OTHER COUNTRIES

D o b r o w o l s k i Zbysław (prep.)	– Employee Training at the GAO US	1- 75
M a z u r Jacek (prep.)	– Meeting of the Budget Audit Committee of the European Parliament	3-137
N i e d z i e l s k i Adam	– The SAI in a Federation State, Illustrated by the Example of the Office of Comptroller and Auditor General of India	2-135
R e j m a n Katarzyna (prep.)	– External Audit in EU Applicant Countries	1- 81
Z d a s i e ń Wojciech (prep.)	– Training in financial Audit in Accordance With International Standards, as Well as Selecting Irregularity Areas	2-142

*

Anniversary of the Supreme Audit Office of Slovakia (Address by the President of SCC – Mirosław Sekuła)	2-130
---	-------

*

The Memory of Lubomir Volenik	3-135
-------------------------------------	-------

INTERNATIONAL COOPERATION

B o r k o w s k a-D o m a ń s k a Ewa (prep.)	– Training in Environmental Auditing	6-158
D o b r o w o l s k i Zbysław	– Planning Audit Activities by the US General Accounting Office	6-163
J a g u s i e w i c z Andrzej	– The Warsaw Meeting of the INTOSAI Working Group on Environmental Audit	4-147
M a z u r Jacek	– Members of the European Court of Auditors	4-135
M a z u r Jacek	– United Kingdom NAO Quality Assurance Procedures (in Financial Audit)	5-130
M a z u r Jacek	– Review of the Financial Management in the European Union by the Member States SAIs	6-141

Skrzypiec Monika (prep.)	– Office of Auditor General of Norway	5-156
--------------------------	---	-------

*

Visit paid by Official Delegation of the SCC to the Accounting Chamber of the Ukraine		
– A. R.		5-159

FROM THE LIFE OF THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL

Mazur Jacek (prep.)	– Annual Meeting of the Presidents of the SAI's	1- 84
Romanowicz Małgorzata (prep.)	– Activity of the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing	1- 88
Agreement Concerning Observance of the Public Procurement Act - by the Editor		1- 88
Great Interest of Students in Corruption-related Issues – by editor		6-175
In Memory of Michał Zembaty - by the Editor		1-112
Meeting of the Presidents of the SAIs of Countries Approaching EU Accession in 2004		
– A. R.		3-140
On the Occasion 84 th Anniversary of Establishing of the SCC - by bama		1- 92
President of the Czech SAI Visiting the SCC - A. R.		2-156
Report from the Visit Paid by Experts from the Hungarian SAI to the SCC – W. W.		3-142
The EUROSAI Board-meeting – E.G.		6-173
Visit by the President of the Accounts Chamber of the Russian Federation – A. R.		2-155
Visit by the President of the Court of Accounts of Portugal – E. G.		4-157

A Bit of History

Markowski Stanisła	– Jakub Krzemieński and Tadeusz Tomaszewski – Presidents of the SCC in Memoirs by Felicjan Sławoj-Składkowski and Jerzy Lerski.	5-161
Annual Audit Plan as Implemented in the 1990's – prep. by bama		1- 93

*

Field Offices in Self-Portraits

Gołębowski Edward	– On the History of the SCC Regional Office in Warsaw	6-176
Gruszczyńska Monika (prep.)	– History of the SCC Field Office in Cracow	2-158
Kuligowski Jerzy (prep.)	– Documents and Life (Bydgoszcz)	1-105
Morze Ludwik	– From Inspector to the SCC President's Adviser (Olsztyn)	5-179
Padrak Rafał	– State Audit in the Lublin Region - People, Events, Facts and Memories	3-144
Stupiński Antoni	– Almost whole professional life I have related to the SCC (Olsztyn)	5-182

Tomkiewicz Edward	– Having Worked 32 Years as an SCC Field Office Director (Olsztyn).....	5-168
Walaś Łukasz	– Fortune and misfortune of the SCC Field Office in Kielce 58 years of history	4-159

PRESENTATIONS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Kucharski Piotr	– On the Book by Sebastian Samol Titled “Legal aspects of an employee’s business trip”	2-170
Notes About New Books		1-113
Notes About New Books		2-175
Notes About New Books		3-156
Notes About New Books		4-172
Notes About New Books		5-184
Notes About New Books		6-190

*

2003 Annual Contents in Polish and English		6-192
--	--	-------

SPIS TREŚCI

Paweł Wieczorek – Międzynarodowe środowisko ekonomiczne Polski	3
Lech Marcinkowski – Ustawa o finansach publicznych Unii Europejskiej (Rozporządzenie finansowe 1605/2002).....	23
Krzysztof Zalega – Lobbing – problem jedynie do uregulowania ?	40
Wiesław Jasiński – Zalety nowych przepisów przeciw korupcji	60

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Alicja Gruszecka – Wdrażanie programu ISPA w sektorze środowisko	72
Maria M. Gostyńska – Losy systemu ratownictwa medycznego w Polsce .	81
Anna Demus – Wykorzystanie bazy szkoleniowo-wypoczynkowej Służby Więziennej	96

RELACJE, POLEMIKI

Grzegorz Gołębiowski – Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli	103
Czesława Rudzka-Lorentz – Mały komentarz do „Audytu wewnętrznego...”	110
Bogdan Kasprzyk – Zadania kontrolne prezesa Urzędu Regulacji Energetyki	114
Przemysław Szustakiewicz – Zmiany dotyczące ustawy o zamówieniach publicznych	134

WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

Jacek Mazur – Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich	141
Szkolenie w zakresie kontroli środowiska (Pilotażowy projekt IDI i Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska) – opr. Ewa Borkowska-Domańska	158
Zbysław Dobrowolski – Planowanie działalności kontrolnej przez Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych	163

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Posiedzenie Zarządu EUROSAI – E.G.	173
Duże zainteresowanie studentów problematyką korupcji – red.	175

TROCHE HISTORII

<i>Delegatury NIK o sobie – Warszawa</i>	
Edward Gołębiowski – Z dziejów Delegatury NIK w Warszawie	176
Sygnały o książkach	190
Roczny spis treści w j. polskim i w j. angielskim	192

CONTENTS

Paweł Wieczorek – Poland’s International Economic Environment	3
--	---

The international environment of the Polish economy today is not very favourable. The main element is the poor economic situation in the EU member states, especially in Germany, that are Poland’s main economic partners. Polish exporters to the EU market compete with other exporters and with local companies. The situation is similar in Russia and the Ukraine. Poland’s EU membership should significantly affect its economic environment. How much beneficial it will prove to be will depend on Poland’s adaptation within the EU.

Lech Marcinkowski – Law on EU Public Finance (Financial regulation 1605/2002)	23
--	----

There are three types of legal acts regulating the EU financial system: primary legislation (treaties), secondary legislation and inter-institutional agreements (they are not universally binding but in practice prove to be very important). Since 1 January 2003 Financial Regulation 1605/2002 has been the main act regulating the adoption and execution of the EU budget. It does not affect to a great extent the ways of how individual EU member states manage their public finances or adopt their budgets. It is, however, a step forward in the development of budget execution regulations. And it has been received as a success in the area of public finance regulations.

Krzysztof Zalega – Lobbying – Needs Just Regulations?	40
--	----

The beginning of transformation in Poland saw a new term to appear in social, economic and political life: that of lobbying. It has proved to be very controversial and confusing. For many people lobbying is bribery, phoney

business etc. The overlapping of business and politics is always very sensitive. In more developed countries lobbying is, however, seen as just another element of the complex process of different interests' representation. Lobbyists can sometimes prevent bad law from being adopted and speaking for certain circles, for example business circles, they speak in a way for the interests of the whole public.

Wiesław Jasiński – Advantages of New Anti-corruption Regulations 60

The amendment to the Penal Code that came into force on 1 July 2003 should facilitate prosecution for bribery. The law introduces to the anti-corruption legislation three categories of changes: The first category is about re-defining passive and active bribery and paid patronage. The second category of changes is about defining types of corruption crime, being introduced for the first time into the Polish legislation. The third category of changes should prevent the so-called solidarity of bribers.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Alicja Gruszecka – Implementing the ISPA Programme in the Sector “Environment” 72

The effectiveness of implementing the ISPA programme in the sector “environment” was evaluated negatively. Much less funds were transferred to the National Fund of EU Aid Funds – ISPA than it was possible. And the funds received were utilised to a very small extent. One of the reasons of such status quo had been frequent organisational and personnel changes in bodies responsible for the programme's implementation, lengthy procedures for concluding financing contracts, lengthy negotiations, lengthy and repeated verifications of bid documents. If the situation does not get improved, we may lose for good significant funds allocated by the European Commission for the environment.

Maria M. Gostyńska – Medical Emergency System in Poland 81

The programme „Integrated medical emergency system for the years 1999-2003” was developed by the Ministry of Health. Our audit findings were the grounds for a negative assessment of the programme itself and of its implementation. The date when the law on medical emergency should come into

force was delayed twice. It was not possible to evaluate how advanced the system's implementation was by the end of 2002. It had not been prepared formally, either. Irregularities were also found in contracts on transferring funds for the programme's tasks, that were concluded by the Ministry of Health and medical services providers.

Anna Demus – Use of Training and Holiday Facilities of the Prison Service	96
--	-----------

One of the aspects of the activity of the Prison Service is training and professional development of officers and other staff. It was found that training facilities in the Human Resources Development Centres of the Penitentiary Service were used to a very small extent for training activities. They were used mainly as holiday centres (for outsiders as well) and for other commercial services.

RELATIONS, POLEMICS

Grzegorz Gołębiowski – Internal Audit in the Public Administration – Controversies about its Role	103
Czesława Rudzka-Lorentz – A Small Comment on „Internal Audit...”	110
Bogdan Kasprzyk – Control Mandate of the President of the Energy Regulatory Authority	114
Przemysław Szustakiewicz – Amendments to the Law on Public Procurements	134

INTERNATIONAL COOPERATION

Jacek Mazur – Review of the Financial Management in the Europea Union by the Member States SAIs	141
Training in Environmental Auditing – prep. by Ewa Borkowska-Domańska	158
Zbysław Dobrowolski – Planning Audit Activities by the US General Accounting Office	163

FROM THE LIFE OF THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL

The EUROSAI Board-meeting – E.G.	173
Great Interest of Students in Corruption – related issues by editor	175

A BIT OF HISTORY

<i>SCC Field Offices in Self-Portraits – Warsaw</i>	
Edward Gołębiowski – On the history of the NIK Regional Office in Warsaw	176
Notes About New Books	190
2003 Annual Contents in Polish and English	192

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,
Stanisław Markowski, Barbara Matosiuk (redaktor naczelna),
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,
Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: 444-5000, 825-44-81; red. nacz. Barbara Matosiuk, p. 5011, tel. 444-5401 i 5401; sekr. red. Barbara Dolińska, p. 5013, tel. 444-5739 i 5739; red. Barbara Odolińska, red. Joanna Kulicka, p. 5012, tel. 444-5781 i 5781; prenumerata: tel. 444-5781, p. 5012. Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.

Wpłaty na konto:

NBP O/O Warszawa, nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g. Oddano do składu w listopadzie 2003 r.

Skład, łamanie, druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK

Fot. archiwum del. Warszawa



Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie od 2001 r. – mgr inż. Józef Kalisz.

Fot. archiwum del. Warszawa



Okolicznościowe spotkanie w delegaturze w 1997 r. – od prawej: mgr Stanisław Sadowski, długoletni wicedyrektor delegatury (obecnie na emeryturze), dr Lech Bylicki – dyrektor delegatury w latach 1995-1999 (obecnie doradca prezesa NIK), mgr Zofia Wietrzycka-Saddig – wicedyrektor delegatury oraz Danuta Bodzek – główny specjalista kp.



Fot. archiwum NIK

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli – Piotr Kownacki, sprawujący bezpośredni nadzór nad działalnością delegatury warszawskiej.



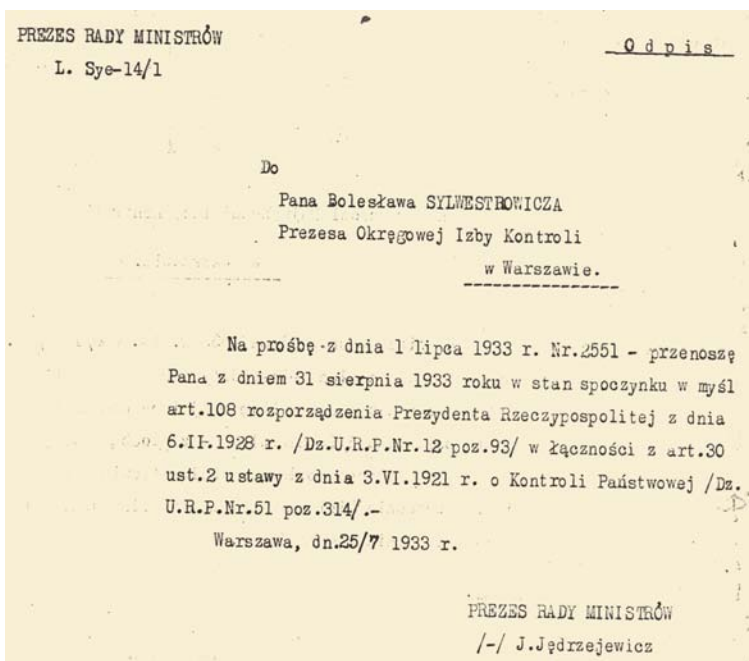
Fot. zbiory prywatne Cz. Trepniera

Prezes NIK (w latach 1983-1991) Tadeusz Hupałowski w rozmowie z dyrektorem Delegatury NIK w Warszawie mgr. Czesławem Trepnierem w czasie uroczystości wręczenia mu dyplomu zasłużonego pracownika Najwyższej Izby Kontroli (19 października 1984 r.).



Fot. Archiwum Akt Nowych

Legitymacja służbowa prezesa Warszawskiej Izby Kontroli Państwa Aleksandra Hyżyckiego z podpisem pierwszego prezesa NIKP Józefa Higersbergera.



Fot. Archiwum Akt Nowych

Pismo prezesa Rady Ministrów – Janusza Jędrzejewicza, zgodnie z którym prezes Okręgowej Izby Kontroli w Warszawie Bolesław Sylwestrowicz został przeniesiony w stan spoczynku.

21.092.

85
79

Z a r z ą d z e n i e w e w n ę t r z n e N.41

Dyrektora Biura Kontroli przy Prezydium K.R.N.
z dnia4..9.7.udula 1945 r.

Celem uniknięcia możliwości wypadków samochodowych w czasie jazdy w niekorzystnych warunkach atmosferycznych (np. deszcz, mgła, ślizgawica, śnieg) zarządzam, aby:

Szybkość maksymalna jazdy samochodem nie przekraczała, w tych warunkach, granicy 30 km/godz. *na brukach, śladach or. i asfaltu.*

Szoferzy, którzy przekroczą powyższy przepis, poniosą surową odpowiedzialność niezależnie od tego, że nie nastąpił wypadek samochodowy bądź, że nastąpił w okolicznościach, które w myśl przepisów prawnych o odpowiedzialności za wypadki w ruchu samochodowym uwalniają szofera od poniesienia odpowiedzialności.

Urzednicy Biura Kontroli, korzystający z samochodu, winni zwracać uwagę na przestrzeganie przez szoferów powyższego przepisu; za niedopełnienie tego obowiązku, urzednicy B.K. będą pociągani do odpowiedzialności.-

Dyrektor Biura Kontroli

Jan Grubecki
/ Inż. Jan Grubecki /

hm 3-8-45
002

ZS.

Dep. I	<i>Wrocław</i>	Pod. Łódź	} Hyst. } pow. 6/XI 45
" II	<i>Wrocław</i>	Katowice	
" III	<i>Wrocław</i>	Moska	
" IV	<i>Wrocław</i>	Wrocław	
" V	<i>Wrocław</i>	Poznań	
" VI	<i>Wrocław</i>	Kraków	
		Pratysztka	

Wydz. Person. - *Świętosław*
Pracowni. *Wrocław*
Sekretariat *Wrocław*
Autotransport
Wrocław

Uwaga kierowcy! Może szkoda, że prezes NIK obecnie nie wydaje tego typu zarządzeń?