# SPIS TREŚCI
## Nr 2/2002


| autor | tytuł | strona |
|---|---|---|
| opr. Tadeusz Chrościcki | Główne aspekty sytuacji gospodarczej Polski w 2001 roku | 3 |
| Paweł Wieczorek | Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw w 2001 r. | 15 |
| Piotr Kucharski | O regulacji prawnej statusu pracowników Najwyższej Izby Kontroli | 29 |
| **USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI** | | |
| Janusz Gradowski, Ryszard Ostaszewski | Czy kontrakty wojewódzkie będą receptą na rozwój regionalny? | 39 |
| Krystyna Szajdakowska | Wykonywanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów | 48 |
| Wiesław Łuka | Granty wymagają większej dyscypliny wykonawczej | 53 |
| Andrzej Lewiński | Plusy i minusy działalności kas chorych | 60 |
| **RELACJE, POLEMIKI** | | |
| Józef Płoskonka | Stan realizacji polityki rozwoju regionalnego | 72 |
| Wiesław Jasiński | Generalny Inspektor Informacji Finansowej | 103 |
| Władysław Stasiak | Wobec korupcji | 118 |
| **KONTROLA W INNYCH KRAJACH** | | |
| Andrzej Sylwestrzak | Kontrola Państwowa w Republice Litewskiej | 127 |
| Jacek Mazur | Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne (w krajach kandydujących do Unii Europejskiej) | 136 |
| **Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI** | | |
| E. G. | Posiedzenie Zarządu EUROSAI | 154 |
| M. R. | Sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w 2001 r. | 156 |
| **RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH** | | |
| Janusz Sługocki | Recenzja książki A. Sylwestrzaka “Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej” | 159 |
| Sygnały o książkach | | 165 |

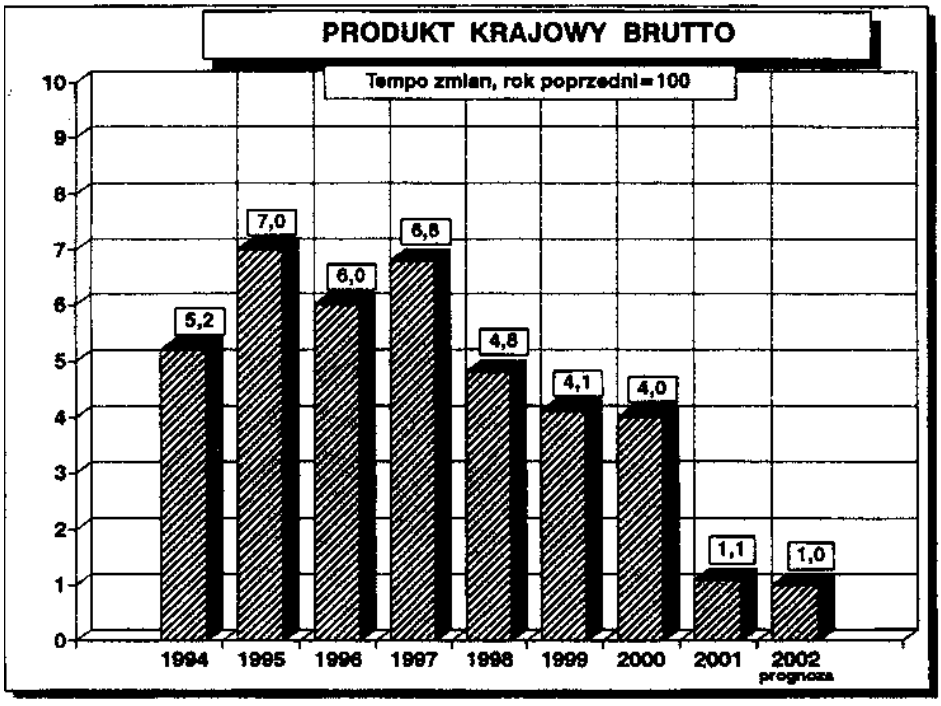
## GŁÓWNE ASPEKTY SYTUACJI GOSPODARCZEJ POLSKI W 2001 ROKU

Najistotniejszymi problemami polskiej gospodarki w końcu ubiegłego roku, które będą także decydowały o jej obrazie w roku bieżącym były: zmniejszające się tempo wzrostu gospodarczego, załamanie procesów inwestycyjnych, zapaść finansów publicznych i pogarszająca się sytuacja na rynku pracy. Do pozytywów natomiast należy zaliczyć przywracanie zewnętrznej i wewnętrznej równowagi makroekonomicznej w sytuacji zmniejszającego się deficytu towarowego i płatniczego w obrotach handlowych z zagranicą, wysokich i rosnących rezerw dewizowych, dalszego znaczącego napływu długoterminowych inwestycji zagranicznych, umacniania się procesów dezinflacyjnych, pozostającej pod kontrolą podaży pieniądza oraz relatywnie wysokiego wzrostu oszczędności gospodarstw domowych, wyraźnie przewyższającego dynamikę PKB, spożycia indywidualnego i dochodów do dyspozycji.

O ile w latach 1994 - 1997 średnie roczne tempo wzrostu produktu krajowego brutto wynosiło 6,3% i Polska znajdowała się w czołówce najszybciej rozwijających się krajów świata, to w latach 1998 - 2001 zmalało ono do 3,5%, w tym w 2001 r. tylko nieznacznie przekroczyło 1%.

Jeszcze w pierwszym półroczu 2000 r. PKB był o ponad 5% większy niż przed rokiem. W drugim półroczu tempo wzrostu obniżyło się do 2,7%, zaś w pierwszym półroczu 2001 r. wyniosło 1,6%, a w drugim zaledwie 0,5%. Oznacza to, że pod względem dynamiki rozwoju druga połowa ubiegłego roku była dla naszego kraju najgorsza od dziesięciu lat. Wzrost gospodarczy, znacznie wyższy od uzyskanego w Polsce, odnotowały w tym okresie nie tylko wszystkie kraje kandydujące do Unii Europejskiej, ale także i sama Unia.

Rysunek 1




Groźne dla przyszłych procesów rozwojowych jest załamanie działalności inwestycyjnej. Tylko w 1998 r. jej wzrost (15,3%) był zbliżony do notowanego w poprzednich czterech latach. W 1999 r. tempo inwestowania zmalało do 5,9%, a w 2000 r. do 1,4%, natomiast w okresie styczeń-wrzesień ub.r. nastąpił spadek, nieobserwowany od początku transformacji. Inwestycje przedsiębiorstw zmniejszyły się o ponad 12%, w tym w trzecim kwartale aż o około 22%. Niekorzystnym symptomem jest spadek wartości kosztorysowej inwestycji nowo rozpoczynanych (w 2000 r. o 9%, a w ubiegłym roku aż o jedną trzecią). Spadek działalności inwestycyjnej następował pomimo stosunkowo wysokich bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz znacznego wzrostu pożyczek zaciąganych przez podmioty krajowe za granicą. Inwestowaniu nie sprzyjały: bariera zbytu na rynku krajowym, a ostatnio także i na rynkach zagranicznych, trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw, drogi kredyt, wysokie obciążenia podatkowe, restrykcyjne i kosztowne prawo pracy.

Szczególną uwagę zwraca pogłębiający się regres procesów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach przemysłu przetwórczego. Już w 1999 r. nakłady inwestycyjne w cenach stałych były tam o 7% niższe niż przed rokiem. W 2000 r. zmniejszyły się o prawie 9%, a w okresie trzech kwartałów ub.r. aż o ponad 15%. Czwarty kwartał przyniósł dalsze pogłębienie się trendu spadkowego. Szacunki wskazują, że w skali całego roku nakłady inwestycyjne w przemyśle przetwórczym zmniejszyły się o ponad 20%. W rezultacie w ostatnich trzech latach odnotowaliśmy spadek inwestowania w tym segmencie gospodarki o około 30%. Jest to tendencja bardzo niekorzystna ze względu na konieczność modernizacji zamortyzowanego w dużej części aparatu wytwórczego i tworzenia nowoczesnych miejsc pracy, umożliwiających poprawę konkurencyjności naszej gospodarki.

Załamanie trendów wzrostowych jest szczególnie widoczne w przemyśle. Maleje tempo napływu nowych zamówień krajowych i eksportowych oraz rosną zapasy wyrobów gotowych w przedsiębiorstwach. Na wyjątkowo niskim poziomie pozostaje skłonność konsumentów do dokonywania zakupów. W 2001 r. produkcja sprzedana przedsiębiorstw przemysłowych ukształtowała się na poziomie o 0,2% niższym niż w 2000 r., przy czym o ile w pierwszym kwartale wzrost wyniósł 4,1%, to w kolejnych kwartałach spadek był coraz większy (w drugim o 0,9%, w trzecim o 1,2%, a w czwartym aż o 2,3%). Najbardziej jednak niepokojące są niekorzystne zmiany struktury produkcji. Jej poziom w działach i grupach przemysłu uznawanych za nośniki postępu technicznego był w 2001 r. o ponad 6% niższy niż w 2000 r. Jednocześnie na niższym o około 7% poziomie kształtowała się produkcja dóbr inwestycyjnych.

O trendach recesyjnych w przemyśle świadczyły relacje cenowe u producentów. Pomimo rosnących kosztów produkcji, przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego zbywały produkcję po cenach niższych niż przed rokiem, chcąc pozbyć się nadmiernych zapasów i ograniczyć straty. W grudniu ub.r., w porównaniu z grudniem 2000 r., spadek cen producentów wyniósł ponad 2%. W rezultacie wiele podmiotów sygnalizowało pogorszenie rentowności. Ceny sprzedaży nie rekompensowały kosztów produkcji. Pogarszały się też wskaźniki płynności finansowej i rosły zatory płatnicze.

Jeszcze bardziej niekorzystną sytuację notowano w budownictwie. Spadek aktywności przedsiębiorstw budowlano-montażowych trwał drugi rok, a regres był znacznie większy niż w 2000 r. W 2001 r. ograniczyły one produkcję o prawie 10%. Brakowało sygnałów wskazujących na możliwość ożywienia koniunktury w tym segmencie gospodarki, malały bowiem jej zdolności akumulacyjne i pogarszały się warunki do procesów inwestycyjnych. Konieczność ograniczenia wydatków budżetowych oznaczała zamrożenie wielu inwestycji publicznych.

Bardzo niska dynamika wzrostu gospodarczego i wątpliwe możliwości jego znaczącego ożywienia każą liczyć się z dalszym spadkiem zamówień na usługi budowlane, co jest podstawową przeszkodą w funkcjonowaniu i rozwoju firm budowlanych zarówno wykonawczych, jak i handlowych oraz zajmujących się projektowaniem. Wśród innych negatywnych czynników trzeba wymienić: wadliwe uregulowania prawne, wysokie koszty działalności - często przewyższające dochody, a także brak kapitału obrotowego.

Na złe perspektywy rynku budowlanego wskazuje malejąca liczba rozpoczynanych budów i pozwoleń na budowę. W ubiegłym roku wydano mniej niż przed rokiem pozwoleń na budowę budynków jedno- i wielorodzinnych, jak również na realizację obiektów przemysłowo-warsztatowo-magazynowych oraz budynków użyteczności publicznej.

Spadek zamówień i produkcji wymusza ograniczanie poziomu zatrudnienia. Rok ubiegły był trzecim kolejnym rokiem zmniejszania się liczby osób pracujących w budownictwie. W 2001 r., w porównaniu z 2000 r., w tym dziale gospodarki odeszło z pracy 55 tys. osób, tj. ponad 10%, a łącznie w latach 1999 - 2001 aż 91 tys., tj. 16%. Dalsze pogłębianie się kryzysu w budownictwie grozi eksplozją bezrobocia. Niektóre obliczenia wskazują, że zwolnienie jednej osoby z pracy w branży budowlanej wiąże się z utratą zatrudnienia kolejnych dwóch pracowników w innych dziedzinach (produkcja wyposażenia mieszkań i biur, przemysł materiałów budowlanych, przemysł maszyn i urządzeń, itp.).

Ograniczenie działalności przedsiębiorstw przemysłowych, budowlano-montażowych, a także handlowych (sprzedaż detaliczna w cenach stałych ukształtowała się zaledwie na poziomie 2000 r.) negatywnie wpłynęło na funkcjonowanie transportu. Przewozy ładunków koleją zmniejszyły się w 2001 r. o 10,7%, a transportem samochodowym o 12,3%.

Po dwuletnim okresie spadku produkcja globalna rolnictwa wzrosła o 4,6%, w tym roślinna o 7,8%, a zwierzęca o 0,9%. Równocześnie jednak, wobec stabilnych cen większości produktów rolnych i rosnących - środków produkcji dla rolnictwa, pogorszyła się sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych. Relacja tych cen obniżyła się w ubiegłym roku do 98,1, wobec 103 w 2000 r. W okresie minionych sześciu lat (1996 - 2001) tylko w 2000 r. wskaźnik ten przekraczał 100, a w pozostałych

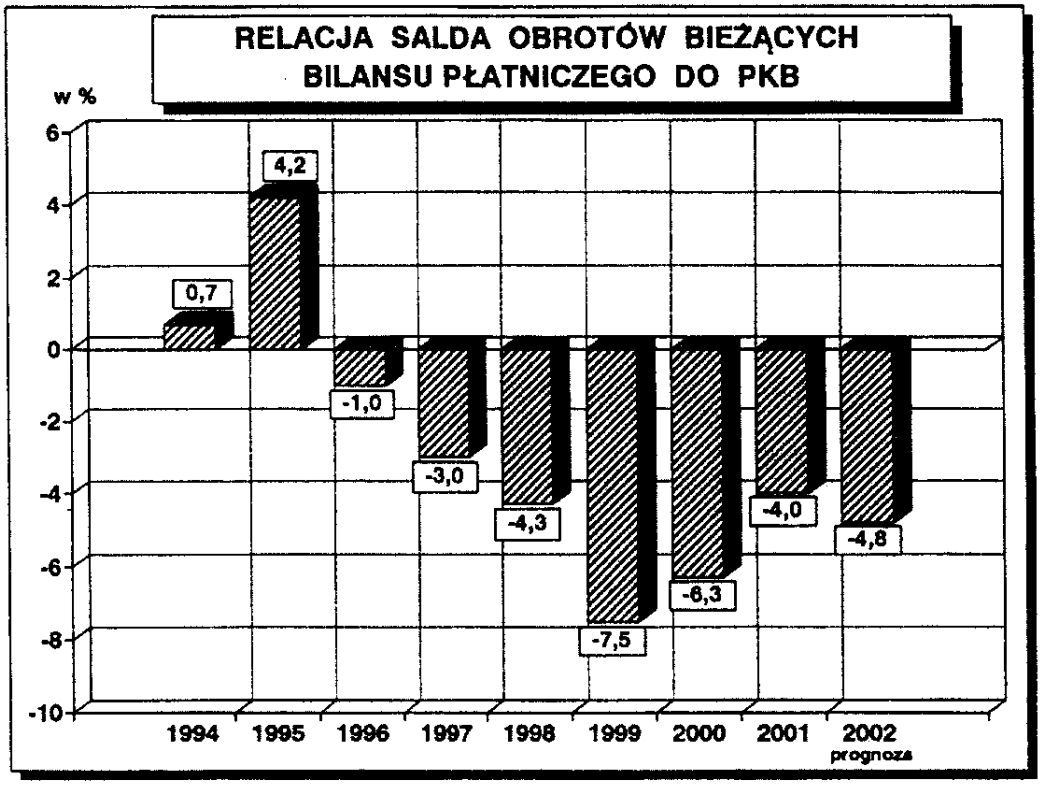
produkcja rolna nie przynosiła dochodów i sytuacja materialna rodzin związanych z rolnictwem pogarszała się. W skrajnym ubóstwie znajduje się obecnie 13% gospodarstw, czyli co ósmy mieszkaniec wsi ma dochody na poziomie zagrażającym biologicznej egzystencji.

Wobec spadku popytu wewnętrznego, drugi rok z rzędu czynnikiem pobudzającym gospodarkę pozostawał eksport, ale jego dynamika wyraźnie malała. W skali całego ubiegłego roku wzrost wpływów z eksportu wyniósł 7,2%. O ile jednak w pierwszym kwartale osiągnął 17,6%, w drugim 9,8%, a w trzecim 4,1%, to w czwartym kwartale zanotowano spadek o 0,6%. Wpłynęła na to zarówno słabnąca koniunktura na rynkach światowych, jak i przewartościowany złoty, który w ciągu dwóch lat zyskał realnie na wartości do dolara 14%, a do euro aż ponad 24%.

Dynamika importu, ze względu na zmniejszający się popyt wewnętrzny, znacznie odbiegała od dynamiki eksportu. W ubiegłym roku wypłaty za import zwiększyły się tylko o 1,3%.

Wpływ słabnącej dynamiki eksportu na wyniki bilansu płatniczego częściowo zneutralizowały wysokie przychody z niesklasyfikowanych obrotów bieżących (które pokazują m.in. nadwyżkę skupu walut obcych przez kantory) i dodatnie saldo transferów bieżących. Wzrost skupu był efektem głównie przygranicznej wymiany handlowej. W rezultacie w 2001 r. deficyt na rachunku bieżącym wyniósł 7 mld USD, wobec 9,9 mld USD w 2000 r. i w relacji do PKB stanowił 4%, podczas gdy w 2000 r. kształtował się na poziomie 6,3%, a w 1999 r. - 7,5%. Korzystne zmiany w relacji salda obrotów bieżących do PKB świadczą o umacnianiu się procesu przywracania równowagi zewnętrznej.

Rysunek 2



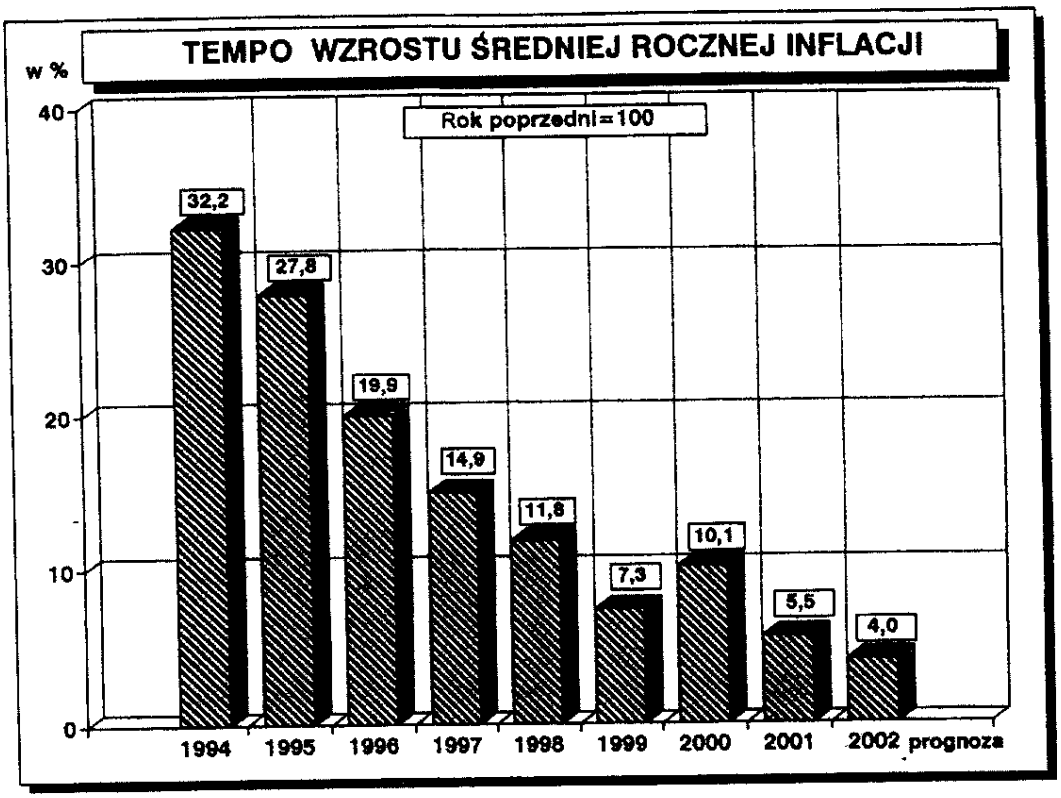

Pogarszanie się dynamiki inwestowania i zapotrzebowania na import jest negatywnym sygnałem płynącym od podmiotów gospodarczych, wyraźnie świadczącym o tym, że pesymistycznie oceniają one możliwości poprawy koniunktury i zwiększenia popytu w najbliższym czasie.

Rok ubiegły był rokiem silnych trendów dezinflacyjnych, związanych głównie z korzystnie kształtującymi się cenami artykułów spożywczych i paliw. Trzeba jednak podkreślić, że inflację wyraźnie hamuje malejący popyt. Ograniczone środki, jakimi dysponuje ludność, rosnące bezrobocie, obawa o przyszłość, spadek zainteresowania kredytem - to wszystko ogranicza presję na rynek, wymuszając stabilizację, a w wielu wypadkach i spadek cen. Średni roczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2001 r. 5,5%, wobec 10,1% w 2000 r., a w relacji grudzień 2001 r. do grudnia 2000 r. - 3,6%.

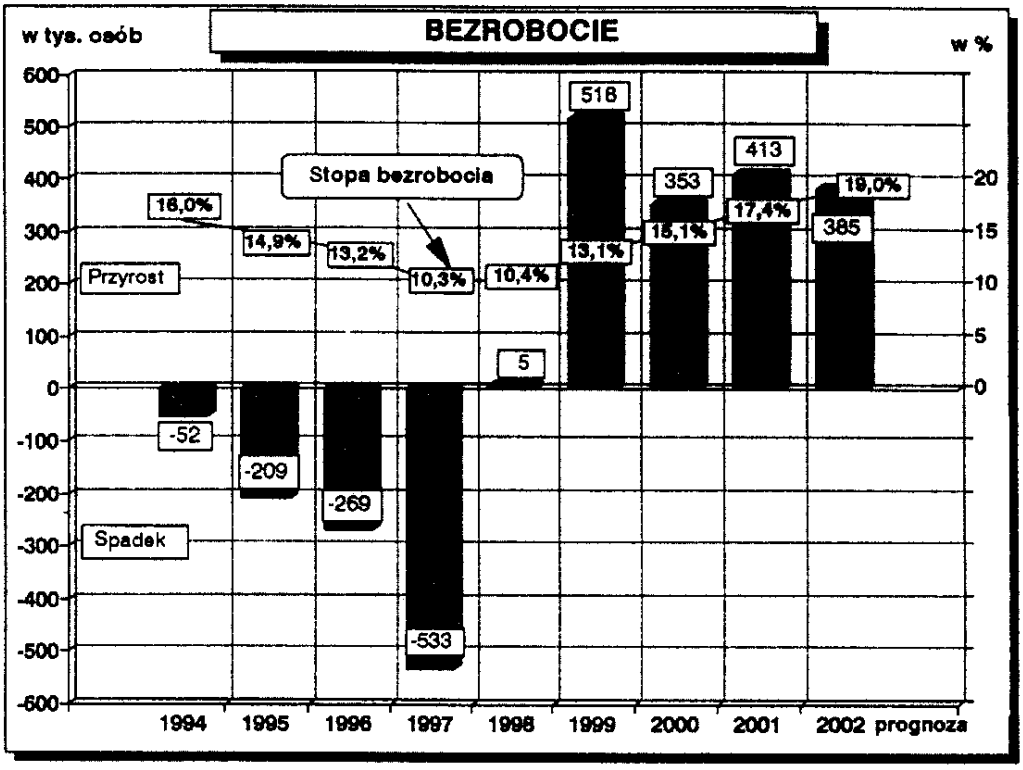
Słabość gospodarki negatywnie oddziałuje na dramatycznie pogarszającą się - już czwarty z kolei rok - sytuację na rynku pracy. W grudniu ub.r. liczba osób bezrobotnych przekroczyła 3,1 mln, a stopa bezrobocia wyniosła 17,4%, w tym wśród osób młodych (do 24 lat) przekroczyła 40%. W latach

1998 - 2001 liczba osób pozbawionych pracy wzrosła o ponad 1,3 mln. Dalszy wzrost bezrobocia grozi radykalizacją nastrojów społecznych.

Rysunek 3




Rysunek 4



Bardzo duże zagrożenie dla przyszłości kraju wynika z zapaści finansów publicznych. W ustawie budżetowej na 2001 r. (przed dwukrotną nowelizacją) założono, że dochody i wydatki budżetu państwa miały wzrosnąć o około 17%. Faktyczny wzrost dochodów wyniósł tylko 3,4%. Poziomu poprzedniego roku nie osiągnęły wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych oraz z ceł (spadek o około 20%), a podatki pośrednie (VAT i akcyza) zwiększyły się zaledwie o 3,5%. Natomiast wydatki wzrosły o 14,5%. W rezultacie deficyt (32,4 mld zł) był ponad 2-krotnie wyższy niż w 2000 r., a w relacji do PKB wynosił 4,5%, wobec 2,2% w 2000 r.

Małe wpływy z VAT i podatku dochodowego były skutkiem nadal złej - chociaż w ostatnich miesiącach nieco poprawiającej się - kondycji finansowej przedsiębiorstw. W ciągu trzech kwartałów ub.r., w porównaniu z analogicznym okresem 2000 r., wynik finansowy brutto wszystkich podmiotów gospodarczych obniżył się nominalnie o 34%, a wynik finansowy netto o 58%. Największy spadek zysku notowano w przemyśle przetwórczym - głównie w przedsiębiorstwach eksportujących. Wskaźnik rentowności obrotu brutto ukształtował się na poziomie 1,4%, wobec 2,1% przed rokiem, a obrotu netto - 0,4%, wobec 0,9%. Wydłużył się okres windykacji należności i realizacji zobowiązań. Pogorszyła się płynność finansowa. W końcu września ub.r. zobowiązania krótkoterminowe o 63% przewyższały kwotę należności, a wskaźnik płynności finansowej pierwszego stopnia obniżył się do 16,5%, w tym w firmach prywatnych do 15,7% i znacznie odbiegał od granicy bezpieczeństwa finansowego (20%).

Sytuację przedsiębiorstw pogarszał drogi kredyt, który podnosił koszty finansowe. Wprawdzie w 2001 r. Rada Polityki Pieniężnej sześciokrotnie obniżała podstawowe stopy procentowe NBP - łącznie o 750 punktów bazowych, ale nie oznaczało to potanienia kredytów bankowych w proporcjonalnej skali. Oprocentowanie kredytu na cele gospodarcze obniżyło się w ciągu roku zaledwie o 4,6 pkt, podczas gdy w tym czasie (grudzień 2001 r. do grudnia 2000 r.) ceny producentów w przemyśle przetwórczym zmalały o 2,4%. Tak więc kredyt zaciągany w polskich bankach stał się realnie niewiele tańszy niż przed rokiem; jednocześnie nadmiernie umacniał się złoty[11]. Zachęcało to przedsiębiorstwa do zadłużania się za granicą. W końcu III kwartału 2001 r. zadłużenie naszych firm w bankach zagranicznych wynosiło 31,8 mld USD i w ciągu dwunastu miesięcy (wrzesień 2001 r. do września 2000 r.) zwiększyło się o 5,1 mld USD, a w okresie ostatnich pięciu lat aż o ponad 23 mld USD, tj. prawie 4-krotnie. Największą część zadłużenia przedsiębiorstw (około 46%) stanowiły kredyty i pożyczki zaciągnięte w zagranicznych bankach. Ich łączna wartość wyniosła ponad 14,6 mld USD i była 4,2-krotnie wyższa niż w końcu 1996 r. Około 7,4 mld USD kredytów udzielili przedsiębiorstwom inwestorzy bezpośredni, czyli zagraniczni właściciele (spółki „matki"). Ta kwota jest dla pożyczkobiorców najbardziej bezpieczna, bo w razie trudności finansowych właściciel nie będzie żądał natychmiastowej spłaty kredytu od spółki „córki", nie chcąc narażać jej na bankructwo. W porównaniu ze stanem w końcu 1996 r. takie zobowiązania zwiększyły się 2,7-krotnie. Ponad 5,6 mld USD stanowiły otrzymane kredyty handlowe, będące efektem odroczenia płatności. Poziom tych kredytów od 1999 r. nie wykazuje większych zmian.

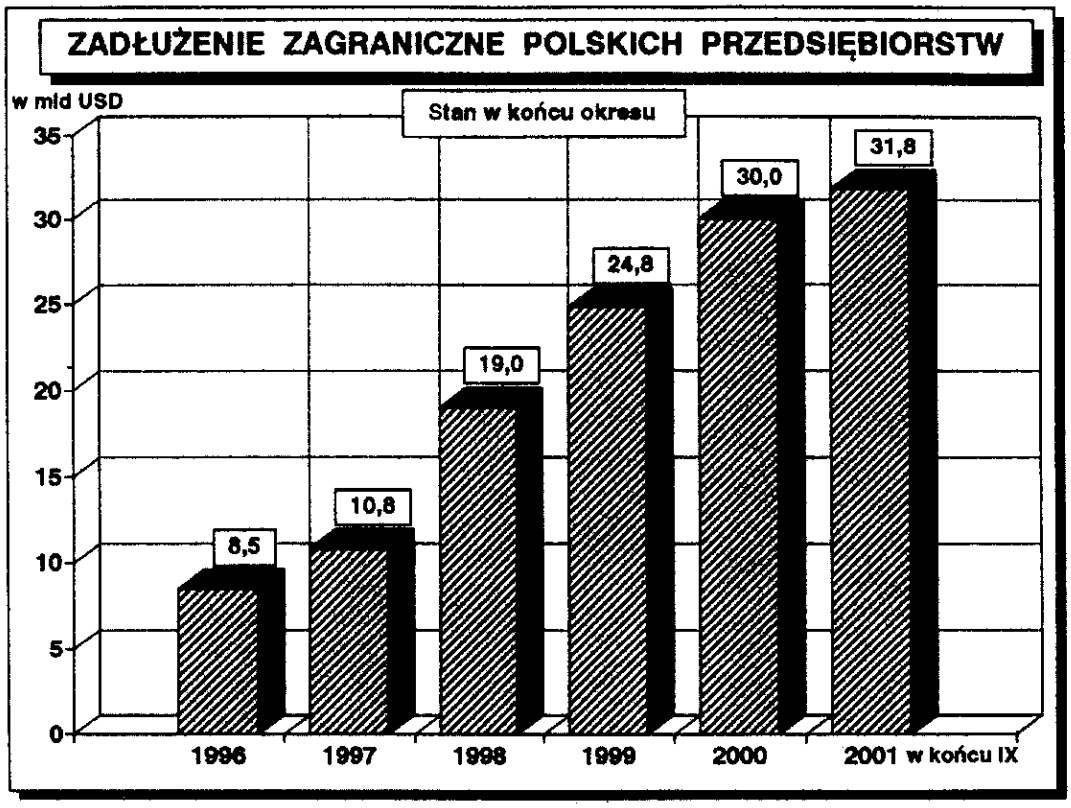
Ewentualna deprecjacja polskiej waluty może w przyszłości spowodować trudności wielu firm, które sięgnęły po tani kredyt. W praktyce nie będzie to dotyczyć największych podmiotów, które potrafią się ubezpieczyć od ryzyka kursowego. Koszty takiej operacji są wysokie i wielu podmiotów nie stać na nie. Długi okres umacniania się polskiej waluty sprawił, że część z nich zdecydowała się nawet rozwiązać umowy zabezpieczające.

Trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw wpływa na pogarszanie się jakości portfela kredytowego banków, w których narasta udział należności zagrożonych. W końcu III kwartału 2001 r. łączna ich kwota osiągnęła 35,8 mld zł, a jej udział w ogólnym zaangażowaniu kredytem wobec przedsiębiorstw wyniósł 20,1%, podczas gdy w 2000 r. - 17,2%, a w 1998 r. - 11,5%.

W krótkoterminowej perspektywie nie widać symptomów wskazujących na zahamowanie procesów recesyjnych i wzrost aktywności przedsiębiorstw, brakuje bowiem impulsów mogących ożywić przedsiębiorczość. W rezultacie coraz gorsze są wskaźniki ogólnej koniunktury. W takiej sytuacji trudno zakładać, by wzrost PKB w I i II kwartale br. mógł być wyższy od notowanego w ostatnich dwóch kwartałach ub.r. (0,5%).

[1] Uproszczony wskaźnik restrykcyjności polityki pieniężnej, obliczony jako suma procentów realnych stóp NBP (stopa referencyjna) i realnego umocnienia się złotego wzrósł z 7 pkt proc. w 2000 r. do 20 pkt proc. w 2001 r.

Rysunek 5




W najbliższych miesiącach należy oczekiwać dużo większego, niż spodziewano się dotychczas, spadku popytu krajowego i zagranicznego. Popyt krajowy będą ograniczać wolno rosnące wynagrodzenia realne w gospodarce narodowej i świadczenia społeczne oraz poszerzająca się sfera ubóstwa, związana m.in. z coraz trudniejszą sytuacją na rynku pracy i malejącymi możliwościami zarobku w „szarej" strefie. Na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw negatywnie natomiast będą wpływać zarówno ograniczone możliwości zbytu, jak i nadal wysokie stopy procentowe, podrażające koszty produkcji i czyniące zamierzenia rozwojowe działalnością ryzykowną. Inne niż na początku ub.r. są przy tym obecne uwarunkowania zewnętrzne. Gospodarka światowa ogarnięta jest recesją, co ogranicza zapotrzebowanie na import i pogarsza sytuację w polskim handlu zagranicznym. Wyraźny spadek koniunktury u naszych głównych partnerów handlowych może się utrzymywać jeszcze przez kilka miesięcy, co łącznie z silnym - szczególnie w I półroczu - złotym, będzie czynnikiem ograniczającym intensyfikację produkcji eksportowej. W rezultacie zwiększy się deficyt płatniczy obrotów towarowych, a deficyt na rachunku obrotów bieżących w relacji do PKB wzrośnie w końcu roku do prawie 5%. Ze względu na wyrównywanie się cen po obu stronach granic, coraz mniejszą rolę będzie odgrywać nierejestrowana wymiana przygraniczna i saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących pokryje w 2002 r. zaledwie około 32% ujemnego salda towarowego, wobec prawie 38% w 2001 r.

Nie jest wykluczone utrzymanie spadkowego trendu inflacji w I półroczu br. Mimo podwyżek cen regulowanych i podatków pośrednich (VAT i akcyza) tempo wzrostu cen może się zmniejszyć z 3,6% w grudniu 2001 r. (inflacja roczna) do 3,3% w czerwcu 2002 r. W II półroczu inflacja może rosnąć nieco szybciej niż przed rokiem, a istotnym elementem ryzyka będzie potencjalna zmiana trendu cen na światowym rynku paliw, które w ubiegłym roku, obok cen żywności, były jednym z głównych czynników dezinflacyjnych. W rezultacie w grudniu 2002 r., w porównaniu z grudniem 2001 r., ceny mogą wzrosnąć o około 5%.

Pogorszy się sytuacja na rynku pracy. Ze stopą około 19% bezrobocia staniemy się jednym z krajów o największej w Europie nadpodaży siły roboczej.

Jeszcze trudniejsza niż w ubiegłym roku będzie sytuacja budżetowa państwa. Pomimo drastycznego ograniczenia wydatków deficyt budżetowy sięgnie 40 mld zł, a jego relacja do PKB przekroczy 5%. Gdyby poziom dochodów był znacząco niższy od założonego w tegorocznej ustawie budżetowej, ryzyko kryzysu finansów publicznych ponownie wzrośnie.

Tabela 1

**Podstawowe wskaźniki sytuacji gospodarczej w latach 1994–2002**

| Wyszczególnienie | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 prognoza |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dynamika, rok poprzedni = 100 | | | | | | | | |
| Produkt krajowy brutto (ceny stałe) | 105,2 | 107,0 | 106,0 | 106,8 | 104,8 | 104,1 | 104,0 | 101,1 | 101,0 |
| Produkcja sprzedana przemysłu (ceny stałe) | 112,1 | 109,7 | 108,3 | 111,5 | 103,5 | 103,6 | 107,2 | 99,8 | 101,5 |
| Produkcja budowl.-montaż. przeds. budowl. (ceny stałe) | 100,5 | 108,1 | 104,6 | 117,1 | 111,0 | 109,4 | 101,4 | 96,0 | 95,0 |
| Mieszkania oddane do użytku | 80,6 | 88,2 | 92,6 | 118,6 | 109,3 | 101,7 | 107,1 | 120,7 | 92,0 |
| Globalna produkcja rolnicza (ceny stałe) | 90,7 | 110,7 | 100,7 | 99,8 | 105,9 | 94,8 | 94,4 | 104,6 | 101,0 |
| Wpływy z eksportu towarów (w USD) | 125,2 | 134,4 | 106,9 | 113,4 | 108,6 | 87,5 | 107,3 | 107,2 | 106,0 |
| Wypłaty za import towarów (w USD) | 111,4 | 138,3 | 131,6 | 118,1 | 113,7 | 92,9 | 101,7 | 101,3 | 104,0 |
| Nakłady inwestycyjne (ceny stałe) | 108,1 | 117,1 | 119,2 | 122,2 | 115,3 | 105,9 | 101,4 | 90,0[a)] | 94,0 |
| Ceny towarów i usług konsumpcyjnych: | | | | | | | | | |
| – średnie roczne | 132,2 | 127,8 | 119,9 | 114,9 | 111,8 | 107,3 | 110,1 | 105,5 | 104,0 |
| – XII w relacji do XII | 129,5 | 121,6 | 118,5 | 113,2 | 108,6 | 109,8 | 108,5 | 103,6 | 105,0 |
| Realna podaż pieniądza ogółem (31 XII) | 106,8 | 110,9 | 109,0 | 114,0 | 115,3 | 108,7 | 103,0 | 109,7 | 108,0 |
| Realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw | 105,3 | 103,2 | 105,8 | 105,5 | 103,7 | 103,0 | 101,3 | 101,6 | 101,2 |
| | w % | | | | | | | | |
| Bezrobotni w relacji do cywilnej ludności aktywnej zawodowo (31 XII) | 16,0 | 14,9 | 13,2 | 10,3 | 10,4 | 13,1 | 15,1 | 17,4 | 19,0 |
| Saldo obrotów bieżących w relacji do PKB | 0,7 | 4,2 | –1,0 | –3,0 | –4,3 | –7,5 | –6,3 | –4,0 | –4,8 |
| Wynik budżetu państwa w relacji do PKB | –3,3 | –3,3 | 3,3 | –2,6 | –2,4 | –2,0 | –2,2 | –4,5 | –5,2 |

a) szacunkowo

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów oraz szacunki własne.

Dużą niewiadomą może być zmiana relacji złotego do walut wymienialnych. W końcu roku nie można wykluczyć przyspieszonej deprecjacji złotego. Wpłynie na to m.in. rosnący deficyt w obrotach handlowych z zagranicą oraz wzrastający ciężar obsługi długu zagranicznego, od którego odsetki i raty kapitałowe będą wyższe niż w 2001 r. Wydatnie zmniejszą się wpływy dewizowe z tytułu prywatyzacji oraz napływu kapitału krótkoterminowego - ze względu na prawdopodobną w tym okresie stabilizację stóp procentowych. Mimo to utrzymają się
- obserwowane od połowy 2000 r. - tendencje do spadku zagrożenia kryzysem walutowym polskiej gospodarki. Będzie to głównie wynikiem: wolnego tempa zadłużenia kredytowego, korzystnej relacji długu krótkoterminowego do całości zadłużenia, wysokich rezerw dewizowych oraz pozostającej pod kontrolą inflacji.

*Opracował Tadeusz Chrościcki*
*Rządowe Centrum Studiów Strategicznych*

**Paweł Wieczorek**

# KONDYCJA EKONOMICZNA POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW W 2001 ROKU

W 2001 r. nastąpiło znaczne pogorszenie wyników ekonomiczno-finansowych sektora przedsiębiorstw[1] w Polsce. Jest to szczególnie widoczne w przypadku firm działających w obszarze przemysłu, w tym zwłaszcza zajmujących się przetwórstwem przemysłowym, które stanowią trzon sektora przedsiębiorstw. Niekorzystne tendencje wystąpiły przede wszystkim w sektorze publicznym, w mniejszym zaś stopniu w sektorze prywatnym[2]. W rezultacie obniżenia się kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw - a zatem i zmniejszenia wielkości akumulacji wewnętrznej oraz zdolności kredytowej - nastąpiło wyraźne ograniczenie działalności inwestycyjnej. Fakt ten ma istotne znaczenie z punktu widzenia dokonujących się w polskiej gospodarce procesów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych, szczególnie w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Rodzi to pytanie o możliwość sprostania przez polskich przedsiębiorców konkurencji na jednolitym rynku Unii.

## Wyniki ekonomiczno-finansowe sektora przedsiębiorstw w 2001 r.

Kondycję sektora przedsiębiorstw w 2001 r. charakteryzowały następujące zjawiska i tendencje:

*a) Utrzymywanie się niekorzystnych relacji między dynamiką przychodów oraz kosztów.* W 2001 r. przychody ze sprzedaży wyniosły w całym sektorze przedsiębiorstw 894 mld zł i były o 0,7% wyższe niż w 2000 r. (tabela 1). Z kolei koszty operacyjne - stanowiące 870,7 mld zł - przekroczyły poziom roku ubiegłego o 1,1%. Ten stan rzeczy wynikał przede wszystkim z sytuacji w przedsiębiorstwach przemysłowych, w których przewaga dynamiki przychodów nad dynamiką kosztów wyniosła 0,6 punktu procentowego oraz z sytuacji w firmach zajmujących się przetwórstwem przemysłowym, w których różnica między tempem wzrostu kosztów i przychodów była jeszcze większa (1,1 pkt proc.). W konsekwencji nastąpiło pogorszenie się wskaźnika poziomu kosztów, wynoszące w skali sektora 1,2 pkt proc. Oznacza to, że przedsiębiorstwa nie zdołały się dotychczas zrestrukturyzować, szczególnie zaś obniżyć kosztów w stopniu określonym przez zdolność uzyskiwania przychodów. Wszystko to razem prowadzi do wniosku, że zakres dostosowania krajowych przedsiębiorców do uwarunkowań rynkowych jest nadal niewystarczający i działania na rzecz restrukturyzacji majątku, produkcji i zatrudnienia muszą być kontynuowane. Dotyczy to zwłaszcza sektora publicznego, bowiem właśnie w nim dynamika kosztów była w 2001 r. znacznie wyższa (o 1,8 pkt proc.) od dynamiki przychodów. Również w zakresie wskaźnika poziomu kosztów niekorzystne zmiany miały wyraźnie większą skalę w sektorze publicznym, w którym analizowany parametr pogorszył się o 2 pkt proc., podczas gdy w sektorze prywatnym tylko o 1 pkt.

*b) Zmniejszenie zdolności do generowania zysku.* Rok 2001 zakończył się dla sektora przedsiębiorstw stratą wynoszącą łącznie 2,6 mld zł, podczas gdy w 2001 r. przedsiębiorcy wypracowali zysk na poziomie 6,2 mld zł (rysunek 1). O takiej zmianie zadecydowała przede wszystkim strata powstała w sektorze publicznym, która powiększyła się z minus 0,5 mld zł w 2000 r. do minus 4,4 mld zł w 2001 r. Znacznie korzystniej 2001 r. zamknęli przedsiębiorcy prywatni, wypracowując dodatni wynik finansowy w kwocie 1,8 mld zł. Poziom zysku był jednak znacznie niższy niż w roku poprzednim, kiedy wyniósł 6,7 mld zł. We wszystkich najważniejszych segmentach sektora

[1] Dane dotyczą 16 655 przedsiębiorstw niefinansowych i nie obejmują firm małych (tj. zatrudniających do 50 osób) oraz przedsiębiorców działających w obszarze rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa, pośrednictwa finansowego, a także szkół wyższych.

[2] Należy pamiętać, że oba te sektory są porównywalne jedynie w ograniczonym stopniu. Sektor publiczny jest głównie reprezentowany przez górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, hutnictwo żelaza i stali, energetykę, przemysł chemiczny oraz zbrojeniowy, a także transport kolejowy (PKP). Przedsiębiorstwa działające w tych obszarach są w większości podmiotami nierentownymi, wymagającymi dokapitalizowania i głębokich reform strukturalnych. Zadecydował o tym charakter prywatyzacji, w ramach której w pierwszej kolejności zostały sprywatyzowane podmioty poddane wcześniej gruntownej restrukturyzacji (zwłaszcza w zakresie zadłużenia i zatrudnienia). W konsekwencji w ramach sektora prywatnego działają obecnie firmy, które zostały już dostosowane do warunków rynkowych, dzięki czemu mają większe szanse osiągnąć korzystniejsze wyniki finansowe niż przedsiębiorstwa sektora publicznego.

przedsiębiorstw w miejsce zysku pojawiła się strata, albo w najlepszym razie nastąpiło istotne zmniejszenie dodatniego wyniku finansowego. W 2001 r. udział liczby przedsiębiorstw wykazujących zysk netto w ogólnej liczbie firm stanowił 61,6% i zmniejszył się w porównaniu z 2000 r. o 2,6 pkt proc.

Tabela 1

**Przychody i koszty operacyjne sektora przedsiębiorstw w 2001 r. (w mld zł i %)**

| Wyszczególnienie | Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów | | Koszty własne sprzedanych produktów oraz wartość sprzedanych towarów i materiałów | | Różnica w dynamice kosztów i przychodów (w pkt proc.) |
|---|---|---|---|---|---|
| | w mld zł | rok 2000 = 100 | w mld zł | rok 2000 = 100 | |
| Sektor przedsiębiorstw ogółem, w tym: | 894,0 | 100,7 | 870,7 | 101,1 | –0,4 |
| – sektor publiczny | 221,1 | 82,1 | 219,4 | 83,9 | –1,8 |
| – sektor prywatny | 672,9 | 108,8 | 651,3 | 108,7 | 0,1 |
| Przemysł, w tym: | 482,3 | 100,9 | 466,9 | 101,5 | –0,6 |
| – górnictwo i kopalnictwo | 26,3 | 99,5 | 25,3 | 101,4 | –1,9 |
| – przetwórstwo przemysłowe | 371,1 | 98,4 | 360,6 | 99,5 | –1,1 |
| – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę | 84,8 | 114,0 | 81,0 | 111,7 | 2,3 |
| Budownictwo | 50,3 | 91,1 | 49,2 | 91,5 | –0,4 |
| Handel i naprawy | 240,0 | 100,4 | 237,2 | 100,3 | 0,1 |
| Transport, gospodarka magazynowa i łączność | 66,5 | 110,2 | 64,3 | 112,5 | –2,3 |

Źródło: „Biuletyn Statystyczny", GUS, nr 2/2002, s. 66–70. Strona internetowa GUS <www.stat.gov.pl/serwis/wyn_wst/wyniki_fin_przeds>.

*c) Pogorszenie wskaźników rentowności obrotu netto.* W 2001 r. parametr ten wyniósł w skali całego sektora minus 0,3%, podczas gdy w 2000 r. miał wartość 0,7% (rysunek 1). Było to głównie konsekwencją sytuacji w sektorze publicznym, który w 2001 r. charakteryzował się ujemnym wskaźnikiem rentowności obrotu wynoszącym minus 1,7%, wobec minus 0,2% w roku poprzednim. W sektorze prywatnym również nastąpiły niekorzystne zmiany, ale na mniejszą skalę (wartość wskaźnika zmniejszyła się z 1% w 2000 r. do 0,3% w 2001 r.). Świadczy to o małej skuteczności działań restrukturyzacyjnych, zmierzających do racjonalizacji kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, zwłaszcza w sytuacji gdy przychody zmniejszają się lub co najwyżej wolno rosną.

*d) Wzrost zadłużenia przedsiębiorców.* W końcu września 2001 r. łączna wartość zobowiązań sektora przedsiębiorstw wynosiła 377,4 mld zł i była wyższa o 6,7% niż przed rokiem[3]. Tak wysoki poziom zadłużenia - stanowiący równowartość prawie 5 miesięcznych przychodów sektora - wpływa negatywnie na płynność finansową i utrudnia bieżącą działalność przedsiębiorstw.

*e) Kształtowanie się wskaźników płynności poniżej minimalnych standardów.* W 2001 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, nastąpiła pewna poprawa wskaźników płynności (tabela 2). Generalnie jednak - poza nielicznymi wyjątkami - wskaźniki te nie przekroczyły najniższego pożądanego poziomu. Wynika z tego, że w przeważającej liczbie przedsiębiorcy nie dysponują

[3] *Ocena wyników finansowych podmiotów gospodarczych sektora przedsiębiorstw w okresie dziewięciu miesięcy 2001 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, grudzień 2001 r., s. 17 - 18 (mat. powielony).

zasobami własnych środków finansowych, które pozwalają na rytmiczne finansowanie bieżącej działalności gospodarczej.

Tabela 2

**Poziom wskaźników płynności finansowej w sektorze przedsiębiorstw w 2000 i 2001 r. (w mln zł i %)**

| Wyszczególnienie | | Wskaźniki płynności finansowej | | |
|---|---|---|---|---|
| | | I stopnia | II stopnia | III stopnia |
| Sektor przedsiębiorstw ogółem, w tym: | 2000 | 17,9 | 76,6 | 115,1 |
| | 2001 | 15,5 | 74,3 | 114,7 |
| Przemysł, w tym: | 2000 | 11,1 | 67,2 | 106,9 |
| | 2001 | 14,4 | 70,5 | 108,0 |
| – górnictwo i kopalnictwo | 2000 | 5,3 | 26,1 | 42,4 |
| | 2001 | 14,2 | 34,0 | 46,9 |
| – przetwórstwo przemysłowe | 2000 | 11,5 | 72,8 | 120,6 |
| | 2001 | 12,7 | 71,0 | 116,4 |
| – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę | 2000 | 15,1 | 81,6 | 101,0 |
| | 2001 | 24,5 | 106,4 | 125,0 |
| Budownictwo | 2000 | 16,6 | 103,0 | 135,6 |
| | 2001 | 20,0 | 100,4 | 134,2 |
| Handel i naprawy | 2000 | 11,0 | 71,3 | 111,4 |
| | 2001 | 13,6 | 71,1 | 110,4 |
| Transport, gospodarka magazynowa i łączność | 2000 | 17,8 | 64,4 | 126,7 |
| | 2001 | 19,5 | 70,8 | 126,2 |
| Pożądany poziom wskaźników według minimalnych standardów | | 20,0 | 100,0 | 150,0 |

Źródło: Jak w tabeli 1, s. 86–90.

## Przyczyny pogorszenia się kondycji przedsiębiorstw

Głównym powodem pogorszenia się w 2001 r. sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora przedsiębiorstw było ograniczenie popytu krajowego (inwestycyjnego i konsumpcyjnego), którego wolumen w okresie czterech kwartałów zmniejszył się w porównaniu z 2000 r. o 2% (tabela 3). Jest to istotna zmiana w stosunku do roku poprzedniego, kiedy wielkość popytu krajowego wzrosła w zestawieniu z 1999 r. o 4%.

Spadek popytu krajowego w 2001 r. był sumarycznym efektem oddziaływania kilku czynników, wśród których wymienić trzeba zwłaszcza:

- prowadzenie przez Radę Polityki Pieniężnej bardzo restrykcyjnej polityki pieniężnej, ukierunkowanej przede wszystkim na walkę z inflacją; wyrazem tego jest wysokość realnych stóp procentowych, które - mimo iż w ciągu minionych kilkunastu miesięcy wielokrotnie podlegały redukcji - nadal należą do najwyższych w rozwiniętej części świata[4];

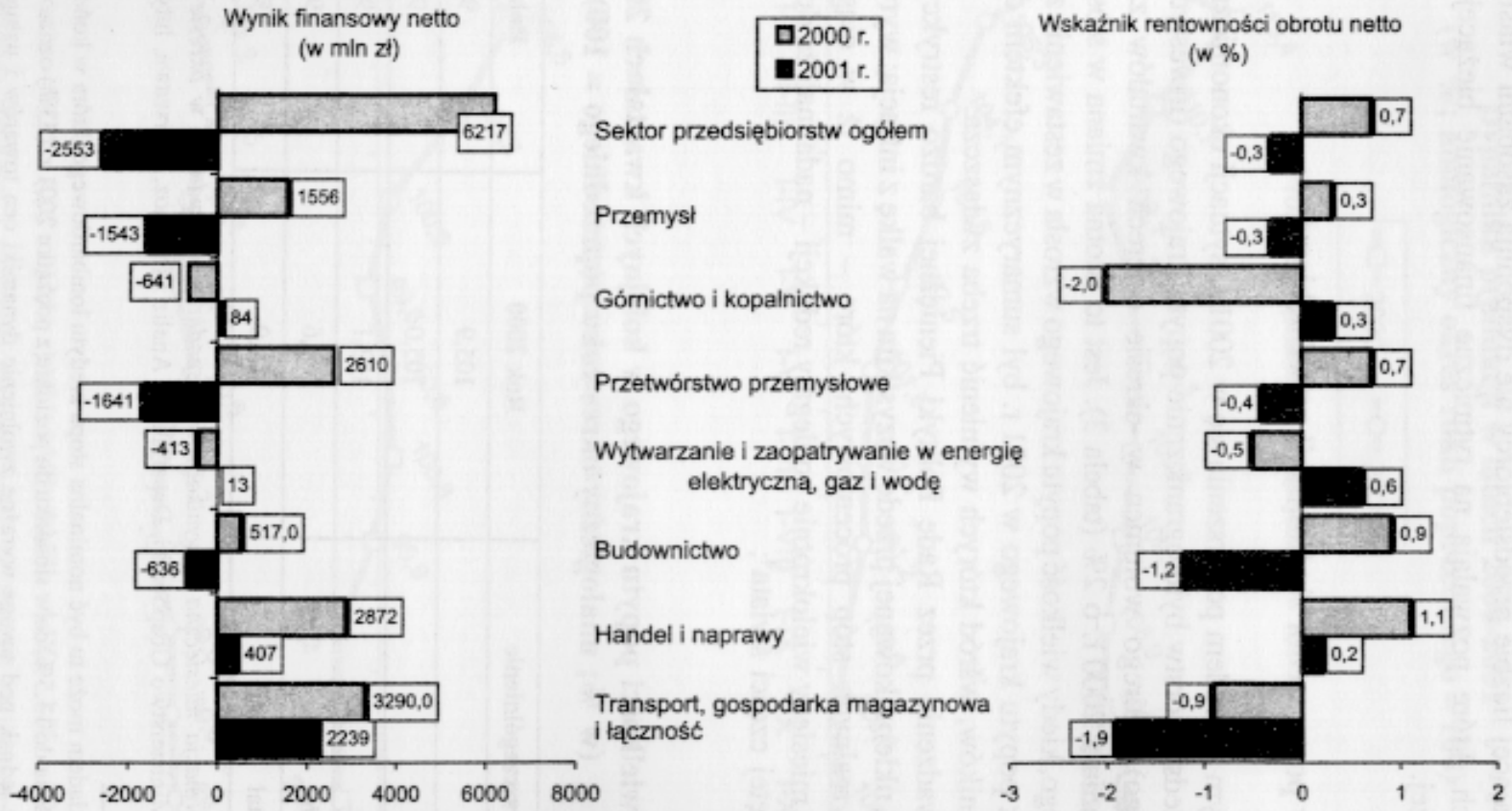
- ograniczenie działalności inwestycyjnej przedsiębiorców, będące m.in. konsekwencją pogarszania się ich sytuacji ekonomiczno-finansowej (problem ten został szerzej omówiony w dalszej części artykułu);

- spadek optymizmu konsumentów, co znajduje wyraz w mniejszej skłonności do dokonywania zakupów; świadczy o tym np. zastój na rynku nieruchomości (mimo iż liczba wybudowanych nowych mieszkań w 2001 r. wzrosła o 20,7%) oraz wyraźne zmniejszenie się popytu na nowe samochody;

[4] Przykładem może tu być nominalna stopa kredytu lombardowego, która w końcu stycznia 2002 r. została obniżona do 13,5%, co w stosunku do poziomu z początku 2001 r. (23%) oznacza spadek o 9,5 pkt proc. Biorąc jednak pod uwagę wyraźne zwolnienie dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych (z 7,4% w styczniu 2001 r. do 3,6% w grudniu tego roku), realna wysokość oprocentowania kredytu lombardowego wciąż wynosi ok. 10%.

Rysunek 1

**Porównanie wyników finansowych sektora przedsiębiorstw w 2000 i 2001 r.**




Źródło: „Biuletyn Statystyczny", GUS, nr 2/2002, s. 79–85.

- wzrost liczby bezrobotnych, oznaczający spadek siły nabywczej części polskiego społeczeństwa; w styczniu 2002 r. bez pracy pozostawało 3,25 mln osób, tj. o 417 tys. więcej niż w styczniu 2001 r.; w tym samym okresie stopa bezrobocia zwiększyła się z 15,6% do 18%, czyli o 2,4 pkt proc.

Tabela 3

**Zmiany wielkości popytu krajowego w kolejnych kwartałach 2000 i 2001 r. (w %; analogiczny okres roku poprzedniego = 100)**

| Wyszczególnienie | Rok 2000 | Rok 2001 |
|---|---|---|
| I kwartał | 105,9 | 98,1 |
| II kwartał | 105,0 | 98,2 |
| III kwartał | 103,1 | 98,0 |
| I–III kwartał | 104,6 | 98,3 |
| I–IV kwartał | 104,0 | 98,0 |

Źródło: *Informacja miesięczna o wynikach w gospodarce w grudniu i w okresie styczeń–grudzień 2001 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, luty 2002 r., s. 3.

Ograniczony popyt ze strony odbiorców krajowych spowodował trudności ze zbytem produkcji. W efekcie systematycznie zmniejszało się tempo wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu, zaś w całym okresie styczeń-grudzień 2001 r. odnotowano nawet niewielki spadek produkcji w wymiarze bezwzględnym, podczas gdy w 2000 r. wolumen produkcji przekroczył poziom z roku poprzedniego o 7,1% (rysunek 2). W przypadku produkcji budowlano-montażowej tendencje spadkowe pogłębiły się i produkcja w 2001 r. zmniejszyła się w porównaniu z 2000 r. o 9,9% (w 2000 r. w stosunku do 1999 r. spadek wyniósł 2,1%). Naturalną konsekwencją zawężenia krajowego rynku zbytu było nasilenie się konkurencji, w tym zwłaszcza konkurencji cenowej. W efekcie, w 2001 r. ceny produkcji sprzedanej przemysłu oraz produkcji budowlano-montażowej wzrosły w znacznie mniejszym stopniu niż w roku poprzednim[5].

Spadek dynamiki produkcji w połączeniu z wolnym wzrostem cen spowodował zmniejszenie przychodów przedsiębiorstw, to zaś - wobec niedostatecznego postępu w zakresie racjonalizacji kosztów - skutkowało gorszymi niż w 2000 r. wynikami finansowymi i wskaźnikami rentowności. Obniżenie dynamiki produkcji doprowadziło do powiększenia się zasobu niewykorzystanych czynników produkcji. Problem ten zaostrzył fakt zakończenia realizacji wielu inwestycji rozpoczętych w latach poprzednich, w okresie dobrej koniunktury. Zahamowanie wzrostu produkcji uniemożliwiło wykorzystanie tzw. efektu skali, co negatywnie zaważyło na wysokości jednostkowych kosztów produkcji[6].

## Rola eksportu w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej

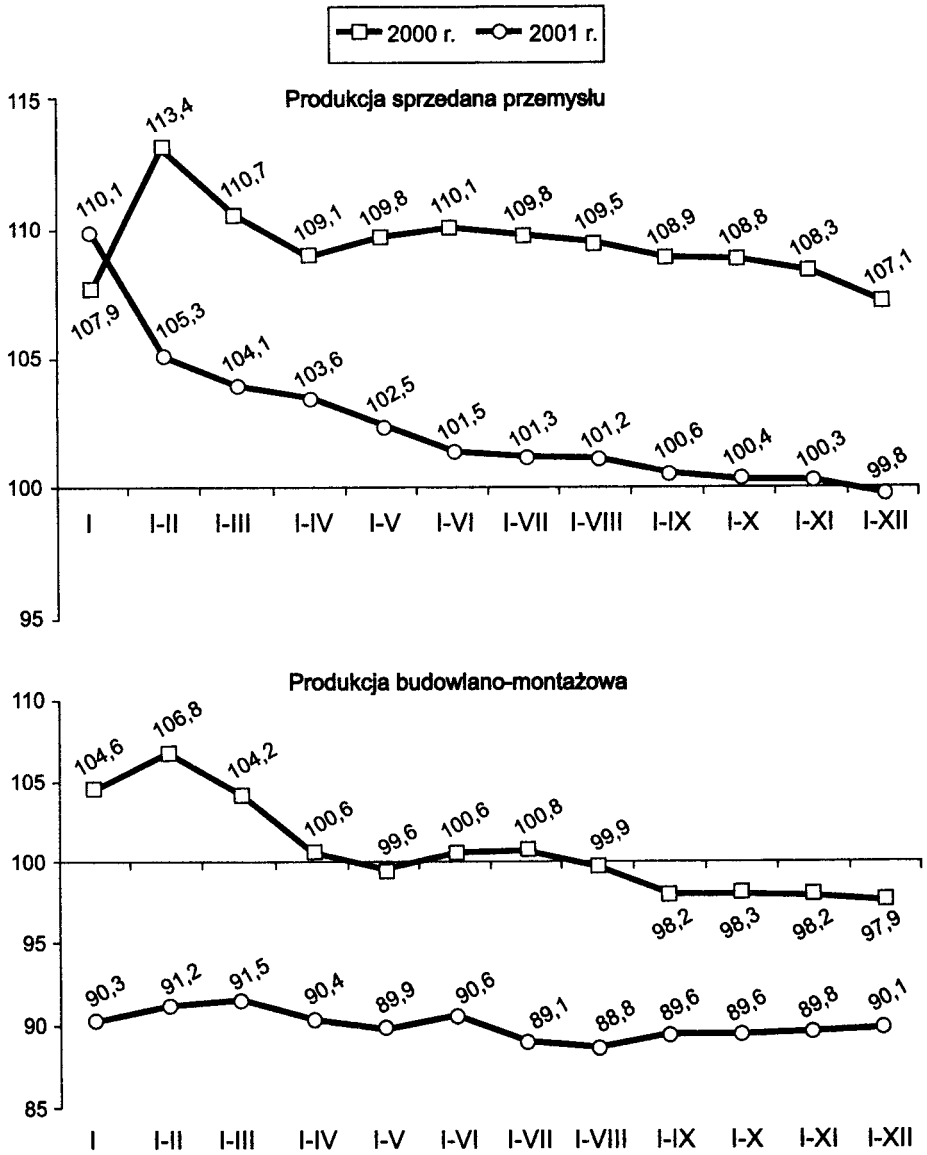
Stłumienie popytu wewnętrznego pociągnęło za sobą wzrost zainteresowania przedsiębiorców zagranicznymi rynkami zbytu. Między styczniem a grudniem 2001 r. eksport - według ocen NBP - powiększył się w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o 7,2%. Efekty finansowe ekspansji eksportowej osłabiał jednak nadwartościowy kurs złotego. Niemniej zawężenie rynku wewnętrznego wymuszało eksport, także wówczas, gdy był mało opłacalny z uwagi na wysokość kursów oraz możliwych do uzyskania cen sprzedaży. Generalnie rzecz biorąc, popyt zewnętrzny był w 2001 r. czynnikiem stabilizującym koniunkturę gospodarczą w Polsce.

[5] W okresie styczeń-grudzień 2001 r. ceny produkcji przemysłowej wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o 1,6% (w 2000 r. w porównaniu z 1999 r. wzrost o 7,8%). Również dynamika cen produkcji budowlano-montażowej (3,8% w 2001 r., wobec 7,9% w 2000 r.) oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych (5,5% w 2001 r., wobec 10,1% w 2000 r.) była znacznie niższa niż przed rokiem. *Podstawowe wielkości i wskaźniki ekonomiczne*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, nr 12/2001.

[6] *Ocena wyników finansowych...*, op. cit., s. 26 - 27

Rysunek 2

**Dynamika produkcji w latach 2000-2001**
**(w %; analogiczny okres roku poprzedniego = 100)**




Źródło: „Podstawowe wielkości i wskaźniki ekonomiczne", nr 12/2001, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz.

W ciągu 2001 r. stopa wzrostu eksportu wyraźnie zmalała z 26,4% w styczniu do 7,2% po 12 miesiącach tego roku. Równocześnie jednak zmniejszyła się dynamika importu, z 16,7% na początku 2001 r. do 1,3% w całym okresie styczeń-grudzień. Było to następstwem silnego osłabienia wzrostu gospodarczego i spowolnienia dynamiki produkcji. W wyniku tych tendencji nastąpiła poprawa salda wymiany towarowej, które zmniejszyło się w porównaniu z 2000 r. o 1,49 mld USD, do poziomu 11,68 mld USD. Poprawiło się również saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego, stanowiące kluczowy wskaźnik charakteryzujący stabilność ekonomiczną państwa[7].

Prognozy gospodarcze dla Niemiec i innych państw UE dotyczące 2002 r. wskazują na możliwość istotnego pogorszenia się koniunktury na obszarze Unii. W tej sytuacji należy liczyć się z generalnym spadkiem popytu w krajach UE na import, w tym także na import z Polski. Spowoduje to

[7] W 2001 r. saldo obrotów bieżących - wynoszące 7,04 mld USD - zmniejszyło się w stosunku do 2000 r. o 2,9 mld USD. Pociągnęło to za sobą poprawę wskaźnika deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB, który - zdaniem Grzegorza Wójtowicza, członka Rady Polityki Pieniężnej - obniżył się z 6,2% w grudniu 2000 r. do ok. 4% w końcu 2001 r.

zaostrzenie konkurencji na rynku unijnym, co dodatkowo utrudni działalność eksportową krajowych przedsiębiorców.

Problem komplikuje niekorzystna struktura polskiego eksportu, w której wciąż zbyt duży udział mają wyroby o niskim stopniu przetworzenia, pracochłonne i surowcochłonne, szczególnie podatne na wahania koniunktury. Trzeba jednak podkreślić, że udział artykułów przetworzonych w całokształcie polskiej oferty eksportowej stopniowo rośnie, co jest szczególnie widoczne w wymianie z krajami UE. W 1992 r. maszyny i urządzenia stanowiły 17,5% polskiego eksportu do Unii, natomiast w 2000 r. udział tej pozycji wzrósł już do 37,4%. Towarzyszył temu spadek udziału artykułów rolno-spożywczych (z 19,3% do 5,4%), wyrobów z metali nieszlachetnych (z 21,6% do 12,6%) oraz produktów mineralnych (z 10,4% do 5,6%). Mimo tych pozytywnych zmian, udział wyrobów o niskim stopniu przetworzenia, surowcochłonnych i pracochłonnych w globalnej wartości polskiego eksportu do UE jest nadal prawie dwukrotnie wyższy niż w krajach Unii[8].

Taka struktura eksportu nie gwarantuje trwałej pozycji dostawców z Polski na rynku międzynarodowym. Potwierdzeniem tego może być wspomniana już tendencja do spowalniania w kolejnych miesiącach 2001 r. dynamiki dostaw zagranicznych, stawiająca pod znakiem zapytania możliwość utrzymania w dłuższym okresie dotychczasowej skali eksportu.

**Możliwości inwestycyjne przedsiębiorstw**

Potrzeby inwestycyjne polskiej gospodarki są determinowane przez trzy następujące czynniki:

1. Znaczne zużycie majątku produkcyjnego, oceniane w 2000 r. na 41,3% w odniesieniu do budynków i budowli, 58,5% - maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi oraz 57,8% - środków transportu[9].

2. Konieczność poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarki narodowej - co jest niezbędne, aby krajowi przedsiębiorcy mogli utrzymać się na jednolitym rynku UE. Trzeba podkreślić, że w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych produkcja w Polsce opierała się na potencjale wytwórczym, który został w znacznym stopniu ukształtowany jeszcze przed 1989 r., nie zapewniał więc warunków do tego, aby polscy producenci mogli sprostać konkurencji dostawców zagranicznych. Fakt, że w przemyśle krajowym eksploatuje się wiele przestarzałych moralnie i zdekapitalizowanych w sensie fizycznym maszyn oraz urządzeń skutkuje niskim poziomem wydajności pracy, który w Polsce stanowi (poza rolnictwem) zaledwie 20% przeciętnego poziomu wydajności w krajach UE, w tym 23% poziomu Hiszpanii i 34% poziomu Grecji. Powoduje to również opóźnienia w rozwoju wielu dziedzin (np. telekomunikacji), decydujących o pozycji Polski w gospodarce światowej[10].

3. Pilna potrzeba zwiększenia podaży nowych miejsc pracy, co byłoby najskuteczniejszym sposobem walki z narastającym w Polsce bezrobociem.

Tabela 4

**Wielkość i dynamika nakładów inwestycyjnych poniesionych w sektorze przedsiębiorstw w latach 2000 – 2001 (w mln zł i %)**

| Lata | Nakłady inwestycyjne | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kraj ogółem | W tym przemysł | | | | |
| | | Przemysł razem | Górnictwo i kopalnictwo | Przetwórstwo przemysłowe | Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę | Budownictwo |
| 2000 | 78438,4 | 31320,9 | 1933,9 | 22189,1 | 7197,9 | 2875,3 |
| 2001 | 63979,3 | 29870,2 | 2071,5 | 18782,1 | 9016,6 | 1561,5 |
| rok 2000 = 100 | 81,5 | 95,4 | 107,1 | 84,6 | 125,3 | 54,3 |

Źródło: „Biuletyn Statystyczny"..., op. cit., s. 121 – 122.

[8] Cyt. za: „Rzeczpospolita" z 10 lipca 2001 r.

[9] „Rocznik Statystyczny", GUS, 2001 r., s. 527.

[10] *Strategia zwiększania inwestycji*, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 13 marca 2001 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, marzec 2001 r., s. 10.

W konsekwencji pogorszenia się w 2001 r. sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw ograniczeniu uległy możliwości firm w wygospodarowywaniu własnych środków rozwojowych (pochodzących z zysku i amortyzacji), które w polskich realiach są głównym źródłem finansowania inwestycji. Ponadto kłopoty przedsiębiorców z płynnością finansową powodują, że coraz liczniejsza grupa firm nie spełnia warunków do uzyskania kredytu[11]. Dla wielu przedsiębiorstw barierą jest również wysokość oprocentowania pożyczek bankowych. Trudności ze zgromadzeniem środków na finansowanie inwestycji, przy równoczesnym pogorszeniu się koniunktury gospodarczej[12], spowodowały znaczne ograniczenie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Zaważyło to negatywnie na tempie i skali procesu modernizacji i restrukturyzacji polskiej gospodarki. Zrealizowane w sektorze przedsiębiorstw w 2001 r. nakłady inwestycyjne stanowiły zaledwie 81,5% bardzo niskiego poziomu inwestowania z 2000 r.[13], przy czym w budownictwie doszło pod tym względem do głębokiego regresu, bowiem w 2001 r. zrealizowano inwestycje zaledwie w 54,3% poziomu analogicznego okresu roku poprzedniego (tabela 4).

**Kondycja przedsiębiorców a wymagania procesu integracji**

W przyjętym na szczycie UE w Laeken w grudniu 2001 r. „Raporcie okresowym Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej"[14] stwierdzono, że w Polsce funkcjonuje gospodarka rynkowa, która w niedalekiej przyszłości powinna sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym Unii. W tym celu niezbędne jest jednak kontynuowanie i zintensyfikowanie dotychczasowych wysiłków reformatorskich, zmierzających do poprawy jej międzynarodowej konkurencyjności w stopniu gwarantującym niezakłócone funkcjonowanie na jednolitym rynku UE. Niezależnie od tej opinii należy pamiętać, że pod względem konkurencyjności Polska wciąż ustępuje nie tylko najwyżej rozwiniętym państwom świata, ale także niektórym krajom Europy Środkowej[15].

Zmiana tego stanu rzeczy wymaga modernizacji struktur gospodarczych zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak i na szczeblu przedsiębiorstw. Zadanie to przekracza możliwości przedsiębiorców i może być zrealizowane jedynie w ramach długofalowej strategii państwa, obliczonej na usunięcie barier rozwojowych i wspieranie tendencji wzrostowych w gospodarce, w tym zwiększenie skłonności do inwestowania. Czynnikiem utrudniającym działania restrukturyzacyjne majątku, produkcji i zatrudnienia - co z jednej strony powinno doprowadzić do racjonalizacji kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, z drugiej zaś zwiększyć możliwości produkcyjne i technologiczne firm, zgodnie z wymaganiami rynku - jest zła sytuacja ekonomiczno-finansowa krajowych przedsiębiorców. Jest ona efektem tendencji recesyjnych w gospodarce. Stworzenie warunków do zwiększenia aktywności gospodarczej oraz wzrostu nakładów inwestycyjnych pozwoli jednak na poprawę koniunktury, a w konsekwencji także kondycji firm.

---

[11] Według ocen 13 największych banków działających w Polsce (5 banków depozytowo-kredytowych wydzielonych w 1989 r. ze struktury NBP, a także Pekao SA, BIG BG SA, KB SA, PKO BH SA, BH w Warszawie SA, BRE SA, BIG BANK SA oraz BGŻ SA) liczba przedsiębiorstw, które nie mają zdolności kredytowej powiększyła się w 2000 r. o 25%. *Nakłady inwestycyjne w 2000 r. i źródła ich finansowania*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, maj 2001 r., s. 25.

[12] Potwierdzają to zmiany analizowanego przez GUS wskaźnika ogólnego klimatu koniunktury. O ile w 2000 r. wskaźnik ten w odniesieniu do przetwórstwa przemysłowego i produkcji budowlano-montażowej osiągnął w kolejnych miesiącach roku wartości dodatnie, o tyle w 2001 r. jego poziom spadł poniżej zera. „Biuletyn Statystyczny", GUS, nr 12/2002, s. 129.

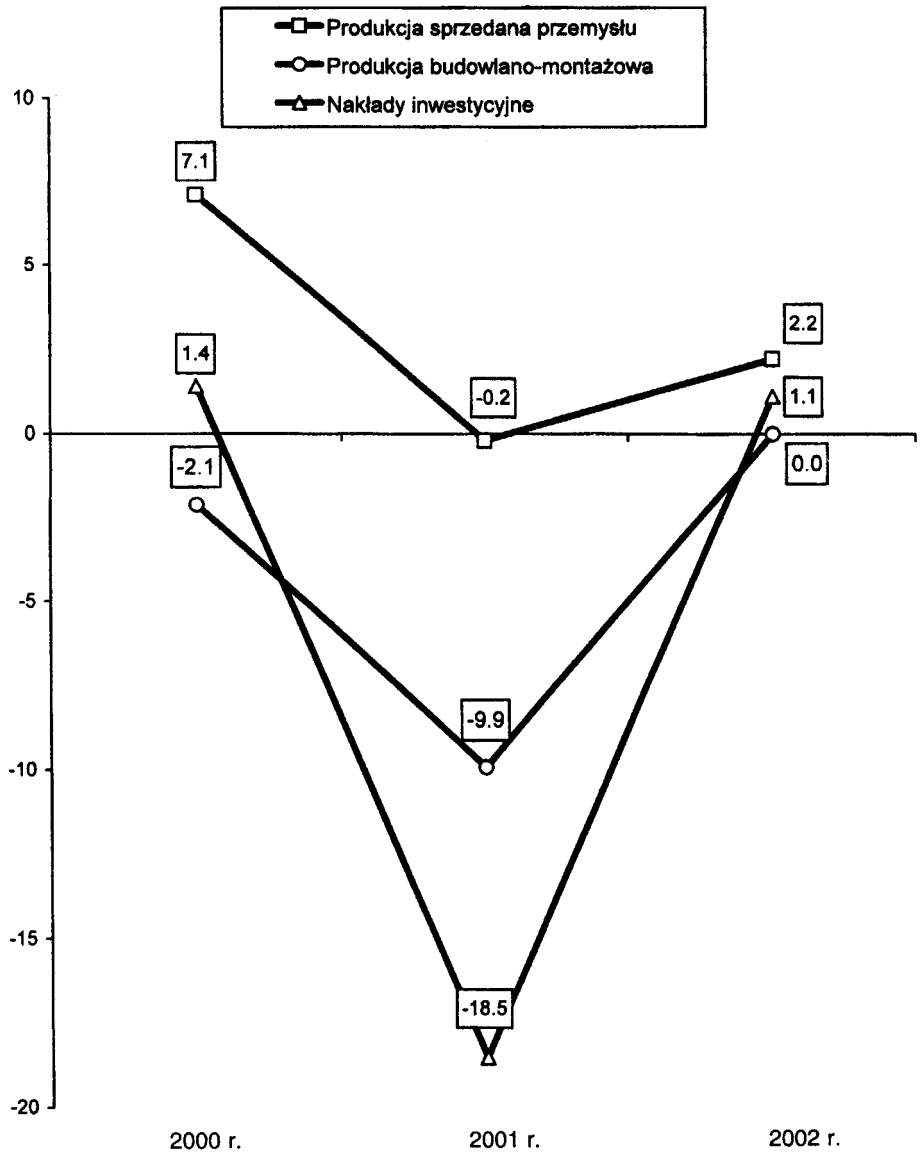
[13] W 2000 r. stopa wzrostu inwestycji wyniosła jedynie 3,1%, a więc była wielokrotnie niższa od dynamiki nakładów inwestycyjnych w latach 1989 - 1995, kiedy przeciętna stopa wzrostu inwestycji kształtowała się na poziomie 18,5%.

[14] Tłumaczenie „Raportu" można znaleźć na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej www.ukie.gov.pl/dase/publikacje/biuletyn.

[15] Fakt ten potwierdzają liczne rankingi publikowane w specjalistycznych periodykach oraz prasie ogólnodostępnej. Na przykład, na ogłoszonej przez Światowe Forum Gospodarcze w 2001 r. liście najbardziej konkurencyjnych gospodarek Polska została sklasyfikowana na 41 miejscu, m.in. po Węgrzech (28 miejsce), Estonii (29), Słowenii (31), Czechach (37) i Słowacji (40). Cyt. za: „Gazeta Wyborcza" z 22 października 2001 r.

Rysunek 3

**Prognoza dynamiki produkcji oraz nakładów inwestycyjnych w 2000 r. (w %)**




Źródło: „Biuletyn Statystyczny'', GUS, nr 2/2002, s. 121; *Analiza sytuacji gospodarczej kraju w 2001 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, luty 2002 r., s. 35.

Zdaniem niektórych ekspertów, inicjatywy w rodzaju rządowego programu „Przede wszystkim przedsiębiorczość[16]" nie wystarczą, bowiem trzeba pójść znacznie dalej i gruntownie przebudować

[16] Założenia do programu *Przede wszystkim przedsiębiorczość* zostały przyjęte przez Radę Ministrów 29 stycznia 2002 r. Zmierza on do stworzenia lepszych warunków dla rozwoju krajowych przedsiębiorstw, co wymaga dokonania głębokich zmian prawa regulującego zagadnienia związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w kierunku wyeliminowania bądź ograniczenia barier hamujących rozwój istniejących oraz tworzenie nowych firm. Program zawiera szereg propozycji przebudowy infrastruktury prawnej określającej zasady działalności gospodarczej, obejmującej sześć bloków tematycznych: 1) uproszczenie systemu podatkowego; 2) obniżenie kosztów pracy oraz uelastycznienie stosunków pracy; 3) uproszczenie systemu ubezpieczeń społecznych; 4) uproszczenie przepisów proceduralnych; 5) nowe regulacje prawne; 6) przegląd procedur, instrukcji i innych aktów wewnętrznych pod kątem usunięcia ewentualnych barier w

system finansów publicznych, nakierowując go na wspieranie rozwoju i utrzymanie polskiej gospodarki na drodze długofalowego wzrostu[17]. Wymaga to kompleksowej zmiany sposobu funkcjonowania gospodarki, a w pewnym stopniu także struktur państwowych i społecznych. Punktem odniesienia może tu być opracowany przez państwa UE program zawarty w dokumencie pt. „Zatrudnienie, reforma gospodarcza i spójność socjalna - ku Europie innowacji i wiedzy", przyjętym przez Radę Europy na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. Stanowi on odpowiedź Europy na spadającą konkurencyjność gospodarki UE w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w konsekwencji szybkiego wzrostu gospodarczego w USA, którego lokomotywą był rozwój przemysłów wysokiej technologii.

Podstawą dalszych zmian strukturalnych w ramach procesu modernizacji polskiej gospodarki - niezbędnych w coraz bliższej perspektywie członkostwa w UE i objęcia polskiej gospodarki mechanizmami jednolitego rynku - musi być zatem zwiększenie nakładów inwestycyjnych. Będzie to jednak możliwe dopiero wówczas, gdy zostaną stworzone warunki do powrotu Polski na ścieżkę szybkiego wzrostu ekonomicznego i przezwyciężenia barier hamujących aktywność gospodarczą. Prognozy na 2002 r. dają podstawę do ostrożnego optymizmu w odniesieniu do wielkości produkcji sprzedanej oraz nakładów inwestycyjnych, co znalazło również wyraz w założeniach tegorocznej ustawy budżetowej (rysunek 3).

*dr Paweł Wieczorek*

---

kontaktach urząd-przedsiębiorca. Dokument jest dostępny m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki www.mg.gov.pl/prasa/pakiet.

[17] U. Płowiec: *Zaciskanie pasa nie wystarczy*, „Rzeczpospolita" z 19 - 20 stycznia 2002 r.

**Piotr Kucharski**

# O REGULACJI PRAWNEJ STATUSU PRACOWNIKÓW NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

**1.** Regulacja prawna statusu pracowników Najwyższej Izby Kontroli wynika w szczególności z przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK[1] oraz przepisów wykonawczych do niej. Siódmy rok obowiązywania ustawy skłania do sformułowania pewnych uwag o tej regulacji.

Przepisy wymienionej ustawy upoważniają do wyróżnienia wśród pracowników NIK następujących grup: 1) pracowników kierownictwa NIK (prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny); 2) pracowników nadzorujących czynności kontrolne; 3) pracowników wykonujących czynności kontrolne; 4) pracowników administracyjnych; 5) pracowników obsługi.

Można też mówić o pracownikach zatrudnionych na podstawie powołania (prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny), na podstawie mianowania (pracownicy nadzorujący czynności kontrolne i pracownicy wykonujący czynności kontrolne), na podstawie umowy o pracę (pracownicy administracyjni, pracownicy obsługi i niektórzy pracownicy nadzorujący czynności kontrolne oraz wykonujący czynności kontrolne).

Niektóre przepisy ustawy o NIK odnoszą się do wszystkich pracowników NIK (np. art. 81 - art. 85 ust. 1 i 2, art. 87), niektóre - tylko do pracowników mianowanych (np. art. 76, art. 89 - 96), a niektóre - do pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy (np. art. 79 - 80).

Nie podejmując analizy wszystkich przepisów ustawy o NIK określających status prawny pracowników NIK, warto zwrócić uwagę na niektóre z nich, a także wskazać na pewne kwestie w kontekście rozważań propozycji zmierzających do wprowadzenia uzasadnionych zmian w tych przepisach.

**2.** Warto zwrócić uwagę na art. 91 ust. 1 ustawy o NIK. Jego treść przemawia za uznaniem, że stosunek pracy mianowanego pracownika NIK wygasa[2] w razie tymczasowego aresztowania, jeżeli nieobecność w pracy z tego powodu wyniesie 3 miesiące, a wcześniej nie rozwiązano z nim stosunku pracy bez wypowiedzenia z jego winy. Przepis ten zawiera bowiem dorozumiane odesłanie do art. 66 1 k.p. - w zakresie określenia wymiaru nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, a także do 2 i 3 tego artykułu, mimo że przepisy te odnoszą się do wygaśnięcia stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę. Można sądzić, że wskazane byłoby wyraźne określenie w art. 91 ustawy o NIK, iż do mianowanych pracowników NIK stosuje się przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do wygaśnięcia umów o pracę z powodu tymczasowego aresztowania pracownika.

**3.** Do pracowników mianowanych NIK należy stosować również art. 74 k.p., zgodnie z którym stosunek pracy takiego pracownika pozostającego na urlopie bezpłatnym w związku z wyborem ulegnie wygaśnięciu, jeżeli z przyczyn zależnych od siebie nie zgłosi swego powrotu do pracy na stanowisku mianowanego pracownika w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Trzeba tu zaznaczyć, że przepis art. 74 k.p. ma zastosowanie, jeżeli w wyniku wyboru powstał stosunek pracy. Nie może to być zatem inny stosunek prawny. Może okazać się, że niekiedy nie będzie łatwo rozstrzygnąć, jaki charakter prawny ma akt, na podstawie którego stosunek pracy został nawiązany. Należy dojść do wniosku, że o tym charakterze rozstrzygają przepisy prawne, które określają podstawę prawną obsadzenia określonego stanowiska. I tak np. art. 194 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.[3] stanowi o wybieraniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm. Natomiast art. 205 ust. 1 Konstytucji oraz art. 14 ustawy o NIK stanowią o powoływaniu prezesa NIK przez Sejm za zgodą Senatu[4].

---

[1] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937), zwana dalej „ustawą o NIK". Obowiązuje od 17 sierpnia 1995 r. Była zmieniana wiele razy. Dlatego też obwieszczeniem Marszałka Sejmu RP z 24 lipca 2001 r. został ogłoszony jednolity tekst tej ustawy.

[2] T. Liszcz podaje, że przepisy art. 66 1 - 3 k.p. stosuje się do mianowanych pracowników NIK „w zw. z art. 5 k.p." Zob. E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 241.

[3] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).

[4] T. Liszcz w artykule: *Zasady zatrudniania pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, część I, „Kontrola Państwowa" nr 3/1995, s. 20, podaje, że prezes NIK jest powoływany. Natomiast w *Komentarzu...* (op. cit., s. 181) wyraża pogląd, że prezes NIK jest wybierany. W związku z tym należy zauważyć, że treść art. 205 ust. 1 Konstytucji oraz art. 14 ust. 1 ustawy o NIK stanowią o powoływaniu prezesa NIK. Zob. uchwałę Sejmu RP z 6 lipca 2001 r. w sprawie powołania prezesa NIK (MP nr 23, poz. 395).

W związku z tym wydaje się wskazane rozważenie propozycji dodania w rozdziale 4 ustawy o NIK artykułu, w którym określi się, że mianowanemu pracownikowi NIK wybranemu do pełnienia funkcji (stanowiska) w ramach stosunku pracy (z wyboru) będzie przysługiwał urlop bezpłatny na czas trwania stosunku pracy z wyboru i na 30 dni po jego ustaniu oraz że pracownik ten zostanie dopuszczony do pracy na stanowisku zajmowanym w dniu rozpoczęcia urlopu bezpłatnego, jeżeli do pracy w NIK zgłosi się w ciągu 30 dni od ustania stosunku pracy z wyboru. Wydaje się, że takie unormowanie mogłoby przyczynić się do zapewnienia należytej ochrony interesów mianowanych pracowników NIK (urlop bezpłatny byłby obligatoryjny, zatrudnienie w ciągu 30 dni po ustaniu zatrudnienia z wyboru i to na stanowisku zajmowanym w dniu rozpoczęcia urlopu bezpłatnego), ale także Najwyższej Izby Kontroli (nie byłoby możliwe jednoczesne wykonywanie zatrudnienia na stanowisku mianowanego pracownika NIK oraz na stanowisku [funkcji] z wyboru w innej organizacji, instytucji lub u innego pracodawcy).

**4.** Określenie przyczyny rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem, zawarte w art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK, nasuwa wątpliwości. Przede wszystkim chodzi tu o faktyczne zróżnicowanie sytuacji mężczyzny i kobiety, w wyniku którego możliwe jest rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym pracownikiem NIK będącym kobietą już w chwili ukończenia przez nią 60 lat życia; natomiast gdy jest nim mężczyzna, rozwiązanie stosunku pracy jest możliwe dopiero po ukończeniu przez niego 65 lat życia. Zarówno mianowany pracownik będący kobietą, jak i będący mężczyzną, muszą mieć prawo do emerytury[5].

W związku z tym wydaje się wskazane, aby rozważyć propozycję określenia w art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK, że stosunek pracy z mianowanym pracownikiem NIK może być rozwiązany w razie osiągnięcia 65 lat życia, jeżeli spełnia on warunki, od których zależy uzyskanie prawa do emerytury. Rozpatrując taką propozycję warto mieć na uwadze treść art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej[6].

**5.** W okresie wypowiedzenia pracownik mianowany NIK może być zwolniony z pełnienia obowiązków z zachowaniem prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących mu na podstawie stosunku pracy (art. 95 ustawy o NIK). Przepis ten nie przewiduje obowiązku udzielenia płatnego zwolnienia od pracy na poszukiwanie pracy. Wydaje się, że powinno się rozważyć propozycję wprowadzenia takiego zwolnienia na okres nieprzekraczający 4 dni roboczych. Należy dodać, że przepis art. 37 k.p. nie odnosi się do mianowanych pracowników.

Wydaje się, iż należałoby również rozważyć propozycję wyraźnego określenia w art. 95 ustawy o NIK, że prezes NIK może zwolnić mianowanego pracownika Izby w okresie wypowiedzenia stosunku pracy z pełnienia obowiązków służbowych z zachowaniem prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących na podstawie stosunku pracy, jeżeli wykorzystał on już przysługujący mu urlop wypoczynkowy za rok bieżący i za lata ubiegłe[7].

**6.** W związku z wymaganiami określonymi w art. 67 ustawy o NIK wydaje się uzasadnione rozważenie dodania przepisu upoważniającego prezesa NIK do rozwiązania - z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia - stosunku pracy z mianowanym pracownikiem, który nie ma obywatelstwa polskiego, pełnej zdolności do czynności prawnych, pełni praw publicznych lub wyższego wykształcenia[8].

**7.** Treść art. 70 ust. 1 ustawy o NIK skłania do rozważenia propozycji dodania w tym artykule ust. 3, w którym zostanie określone, że odmowa[9] złożenia ślubowania powoduje utratę ważności mianowania (z mocy prawa).

**8.** Ponownej analizy wymaga potrzeba dalszego utrzymywania regulacji zawartej w art. 68 ust. 3 ustawy o NIK. Z tego przepisu wynika, że zgody Kolegium NIK wymaga rozwiązanie stosunku pracy z członkami Kolegium, którzy są mianowanymi pracownikami NIK. Oznacza to, że takiej zgody nie

---

[5] Por. przepisy ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU nr 162, poz. 1118, ze zm.).

[6] DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.

[7] T. Liszcz zdaje się akceptować odmienny pogląd. Por. *Komentarz...*, op. cit., s. 252.

[8] T. Liszcz uważa, że jedynie utrata obywatelstwa polskiego po mianowaniu nie daje podstawy do rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem NIK i tę „usterkę" ustawy o NIK należałoby usunąć. Zob. *Zasady zatrudniania...*, część I, op. cit., s. 29. Sądzę, że zatrudnienie na stanowisku pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne osoby niespełniającej wymagań określonych w art. 67 ustawy o NIK powinno umożliwiać prezesowi NIK rozwiązanie stosunku pracy z takim pracownikiem i dlatego stosownego uzupełnienia wymagałaby treść art. 93 ust. 2 ustawy o NIK.

[9] T. Liszcz zwraca uwagę na potrzebę uchylenia aktu mianowania, jeżeli odmowa złożenia ślubowania nastąpi przed wręczeniem tego aktu. Por. *Komentarz...*, op. cit., s. 192.

wymaga rozwiązanie stosunku pracy z członkami Kolegium NIK zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, nie mówiąc już o tym, że takiej zgody nie wymaga rozwiązanie stosunku pracy z członkami Kolegium zatrudnionymi u innych pracodawców, niż NIK (tzw. zewnętrznych członków Kolegium NIK).

Warto też zauważyć, że art. 68 ust. 3 ustawy o NIK wprowadza ochronę stosunku pracy 7 członków Kolegium NIK, będących mianowanymi pracownikami Izby, przed jego rozwiązaniem przez prezesa NIK, mimo że to prezes wystąpił z wnioskiem o ich powołanie przez marszałka Sejmu na członków Kolegium, a wcześniej mianował ich na stanowiska dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK lub swoich doradców. Przepis ten zakłada, że konieczna jest zgoda Kolegium NIK, obradującego pod przewodnictwem prezesa Izby, na rozwiązanie stosunku pracy z członkiem Kolegium będącym mianowanym pracownikiem NIK w sytuacji, gdy ustawa o NIK określa, że stosunek pracy z mianowanym pracownikiem - wbrew jego woli - w niektórych wypadkach (określonych w art. 92 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 1 ustawy o NIK) musi być rozwiązany przez prezesa NIK, a w niektórych (art. 93 ust. 2 ustawy o NIK) może być rozwiązany. Jeżeli chodzi o możliwość rozwiązania stosunku pracy z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia, kończącym się ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, to prezes NIK może z niej skorzystać w razie nabycia przez mianowanego pracownika prawa do emerytury lub w razie likwidacji jednostki organizacyjnej NIK bądź jej reorganizacji, jeżeli przeniesienie pracownika za jego zgodą do innej jednostki organizacyjnej nie jest możliwe. Należy dodać, że projekt statutu NIK określającego organizację wewnętrzną Izby uchwala Kolegium NIK (art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o NIK).

**9.** Wydaje się, iż wskazane jest rozważenie potrzeby wyraźnego określenia w ustawie o NIK, że odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega mianowany pracownik Izby za zawinione naruszenie obowiązków służbowych lub uchybienie godności stanowiska oraz że winę ustala się według zasad wynikających z przepisów Kodeksu wykroczeń. Wskazane byłoby również rozważenie wyraźnego określenia w tej ustawie, że rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym pracownikiem NIK po popełnieniu wykroczenia dyscyplinarnego nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenia kary dyscyplinarnej[10].

Należy sądzić, że celowe byłoby także uregulowanie w ustawie o NIK wszelkich kwestii dotyczących organizacji (składu i powoływania) komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych, jak również postępowania dyscyplinarnego. Przy takim założeniu nie byłoby potrzeby ustanawiania upoważnienia do wydania normatywnego aktu wykonawczego w tych sprawach. Jest to istotne również dlatego, że zgodnie z Konstytucją, musiałoby to być upoważnienie do wydania rozporządzenia, a do jego wydania nie mógłby zostać upoważniony marszałek Sejmu.

**10.** Treść art. 66 ust. 2 i 3 ustawy o NIK może skłaniać do zastanowienia się nad różnymi kwestiami, np. czy na stanowisku pracownika nadzorującego czynności kontrolne lub pracownika wykonującego czynności kontrolne może być zatrudniona osoba, która nie wykonuje zadań na rzecz kontroli prowadzonych przez NIK. Sądzę, że na takie pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Nazwy tych grup pracowników oznaczają zarazem ustawowe określenie istoty ich zadań. Tym samym należy dojść do wniosku, że na wymienionych stanowiskach nie można zatrudniać w departamentach wykonujących zadania w zakresie obsługi NIK (np. Departament Gospodarczy i Departament Rachunkowości).

Można także postawić pytanie, czy doradca prezesa NIK może być podporządkowany dyrektorowi departamentu. Moim zdaniem - nie może. Istota tego stanowiska zawiera się bowiem w tym, że ma on doradzać bezpośrednio prezesowi NIK. Jeżeli jest uzasadnione, aby istniało również stanowisko doradcy wiceprezesa NIK (dyrektora generalnego), to takie stanowisko należałoby utworzyć (obok stanowiska doradcy prezesa NIK). Podobnie też wskazane byłoby rozważenie celowości utworzenia stanowiska koordynatora kontroli (wyższego od stanowiska doradcy) w jednostkach kontrolnych i wspomagających. Jeżeli już mowa o doradcach (w jednostkach kontrolnych i wspomagających), to można zapytać, dlaczego istnieje stanowisko doradcy technicznego, mimo że Izba - zgodnie z art. 3 ustawy o NIK - nie bada w szczególności działalności technicznej, lecz bada wykonanie budżetu państwa oraz realizację prawa w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Być może uzasadnione byłoby utworzenie stanowiska doradcy do spraw analizy wykonania budżetu państwa, a także upoważnienie prezesa NIK do tworzenia stanowisk doradców do innych spraw.

---

[10] Por. art. 132 ust. 2 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU nr 65, poz. 385, ze zm.). Zob. też T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników NIK*, część I, „Kontrola Państwowa" nr 2/1996, s. 13 - 23 i część II, „Kontrola Państwowa" nr 3/1996, s. 15 - 29 oraz P. Kucharski: *Kilka uwag w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1996, s. 119 - 124.

W odniesieniu do grupy pracowników wykonujących czynności kontrolne wskazane byłoby rozważenie celowości utworzenia stanowiska starszego specjalisty kontroli państwowej. Z jednej strony umożliwi to wcześniejszy awans ze stanowiska specjalisty kontroli państwowej, a z drugiej pozwoli wyeksponować pozycję stanowiska głównego specjalisty (także w wyrazie płacowym).

**11.** Warto zwrócić uwagę na treść art. 74 ustawy o NIK. Z ust. 1 tego artykułu wynika, że pracownik NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne nie może być członkiem partii politycznej oraz nie może prowadzić działalności politycznej. Natomiast z ust. 2 wynika, że takiemu pracownikowi, ubiegającemu się o mandat posła lub senatora udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej, a w przypadku uzyskania mandatu - na czas jego pełnienia.

Z tej regulacji jasno wynika, że osoby zatrudnione w NIK na wymienionych stanowiskach nie mogą wykonywać swoich obowiązków w okresie ubiegania się o mandat posła lub senatora ani w okresie pełnienia tych mandatów. Natomiast art. 74 ust. 2 ustawy o NIK w ogóle nie reguluje kwestii ubiegania się o mandat radnego ani sprawowania mandatu radnego przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne. W tej sytuacji należy dojść do wniosku, że ustawa o NIK nie zakazuje łączenia wykonywania obowiązków pracownika nadzorującego czynności kontrolne lub wykonującego czynności kontrolne z ubieganiem się o mandat radnego lub ze sprawowaniem takiego mandatu[11].

Wydaje się, że wskazane byłoby rozważenie wprowadzenia do ustawy o NIK regulacji, która wyraźnie przewidywałaby możliwość ubiegania się przez wymienionych pracowników o mandat radnego oraz sprawowania takiego mandatu, z tym że pracownik powinien zawiadomić prezesa NIK o zamiarze ubiegania się o mandat radnego, a także o jego uzyskaniu. W okresie sprawowania mandatu pracownik nie powinien uczestniczyć w czynnościach kontrolnych odnoszących się do jednostek organizacyjnych objętych działalnością rady, w której jest radnym, a także w nadzorze nad takimi czynnościami kontrolnymi. W związku z tym wydaje się, że taki zakaz powinien być wyraźnie ustanowiony w ustawie o NIK.

**12.** Z art. 80 ust. 1 ustawy o NIK wynika, że w okresie płatnego urlopu dla poratowania zdrowia pracownikowi nadzorującemu lub wykonującemu czynności kontrolne przysługuje wynagrodzenie obliczone tak jak za urlop wypoczynkowy. Obliczenie tego wynagrodzenia określają przepisy 6 - 11 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop[12].

W związku z tym powstaje kwestia, czy wynagrodzenie otrzymywane w okresie urlopu dla poratowania zdrowia powinno być wliczane do sumy wynagrodzenia przy ustalaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego ww. pracowników na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej[13]. Za wliczaniem wynagrodzenia za okres urlopu dla poratowania zdrowia przemawia to, że wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy uwzględniane jest przy ustalaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Skoro w okresie urlopu dla poratowania zdrowia przysługuje wynagrodzenie jak za urlop wypoczynkowy, to również wynagrodzenie za urlop zdrowotny powinno być uwzględniane przy ustalaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Wątpliwości może nasuwać treść art. 2 ust. 3 pkt 6 lit. b) cytowanej ustawy z 12 grudnia 1997 r. w kontekście jej art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3. Z zestawienia tych przepisów można bowiem wnioskować, że okresu urlopu dla poratowania zdrowia nie traktują one jako okresu „przepracowanego" u danego pracodawcy.

W tej sytuacji wskazane jest rozważenie wprowadzenia stosownej zmiany regulacji ustawowej, w wyniku której zostanie wyraźnie określone, że wynagrodzenie otrzymywane przez pracownika NIK w okresie urlopu dla poratowania zdrowia będzie traktowane tak jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy, w szczególności przy ustalaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie przepisów cytowanej ustawy z 12 grudnia 1997 r.

---

[11] T. Liszcz opowiada się za interpretacją art. 74 ustawy o NIK wykluczającą dopuszczalność łączenia ubiegania się o mandat radnego oraz sprawowania tego mandatu ze stanowiskiem pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, *Komentarz...*, op. cit., s. 201 i nast. Zob. też T. Liszcz: *Zasady zatrudniania...*, op. cit., część II, „Kontrola Państwowa" nr 4/1995, s. 27.

[12] DzU z 1997 r., nr 2, poz. 14.

[13] DzU z 1997 r., nr 160, poz. 1080, ze zm.

Warto zauważyć, że z art. 80 ust. 2 ustawy o NIK wynika, że prezes NIK ma obowiązek[14] udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia na wniosek pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne przez okres nie krótszy niż 5 lat, jeśli pracownik taki wnosi o udzielenie tego urlopu na czas nieprzekraczający 6 miesięcy, a został on uzasadniony opinią komisji lekarskiej o stanie zdrowia. Taka regulacja nie może budzić zastrzeżeń. Natomiast może nasuwać wątpliwości ust. 1 tego artykułu, z którego wynika, że prezes NIK może przyznać urlop dla poratowania zdrowia również bez opinii lekarskiej oraz wniosku pracownika. Artykuł 80 ustawy o NIK nie uzależnia udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia od wieku pracownika. Inaczej mówiąc, urlop ten może być udzielony również pracownikowi, który nabył prawo do emerytury. Nie został też wymieniony okres zatrudnienia, jaki musi upłynąć między pierwszym i drugim urlopem dla poratowania zdrowia.

Wydaje się, że wskazane jest rozważenie celowości wprowadzenia takich zmian ustawowej regulacji prawa do urlopu dla poratowania zdrowia, które będą przewidywały, że prawo to będzie przysługiwało pracownikom mianowanym na stanowiskach pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne bez przerwy przez okres nie krótszy niż 5 lat. Urlopu tego powinien udzielać prezes NIK na wniosek uprawnionego pracownika, uzasadniony opinią lekarza leczącego tego pracownika. Okres urlopu nie może przekraczać jednorazowo 6 miesięcy. Następny urlop dla poratowania zdrowia mógłby zostać udzielony nie wcześniej, niż po upływie 3 lat od zakończenia poprzedniego urlopu. Łączny czas urlopu dla poratowania zdrowia nie powinien przekraczać 12 miesięcy w okresie całego zatrudnienia[15]. Powinien być ustanowiony zakaz udzielania urlopu dla poratowania zdrowia pracownikowi, który nabył prawo do emerytury oraz pracownikowi, który został uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków służbowych przez lekarza orzecznika ZUS.

**13.** Wiceprezesów NIK powołuje i odwołuje marszałek Sejmu na wniosek prezesa NIK (art. 21 ust. 1 ustawy o NIK), a dyrektora generalnego powołuje i odwołuje prezes NIK za zgodą marszałka Sejmu (art. 21 ust. 2). Ustawa ta nie wprowadza kadencyjności w odniesieniu do stanowiska wiceprezesa lub dyrektora generalnego. Można sądzić, że uznaje, iż kadencyjność stanowiska prezesa NIK jest wystarczająca do inicjowania lub wprowadzenia uzasadnionych zmian w funkcjonowaniu Izby. Ustawa stanowi, że prezes NIK kieruje Izbą oraz ponosi odpowiedzialność przed Sejmem za jej działalność (art. 13).

Dla funkcjonowania NIK istotne znaczenie ma również obsada stanowisk kierowniczych w jej jednostkach organizacyjnych, w szczególności zaś dyrektorów. Można sądzić, że obsada tych stanowisk powinna uwzględniać potrzebę dostosowywania jej do realizacji zadań wynikających z okresowych planów pracy uchwalanych przez Kolegium. Najwięcej zmian w obsadzie stanowisk kierowniczych jednostek organizacyjnych NIK powoduje zmiana organizacji wewnętrznej, wynikająca z wprowadzenia nowego statutu NIK[16].

Na rozważenie zasługuje propozycja wprowadzenia takiej regulacji prawnej w ustawie o NIK, która będzie przewidywała, że stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych oraz stanowiska doradców prezesa będą obsadzane w drodze powołania spośród mianowanych pracowników Izby, z zastrzeżeniem w akcie powołania prawa powrotu na stanowisko zajmowane przed powołaniem na dyrektora, wicedyrektora lub doradcy prezesa.

**14.** W związku z treścią art. 32 ust. 1, 3, pkt 1 i ust. 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz 14 (i 3) rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze[17], a także w związku z treścią art. 184 tej ustawy - wydaje się wskazane rozważenie możliwości wprowadzenia w tej ustawie regulacji przewidującej możliwość uzyskania prawa do emerytury przez mianowanych pracowników NIK, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., nie objętych treścią art. 184, wcześniej niż osiągną wiek emerytalny określony w art. 27 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r., jednak nie wcześniej niż na 5 lat przed osiągnięciem tego wieku (a więc od 55 do 60 lat - w odniesieniu do kobiet oraz od 60 do 65 lat -

---

[14] T. Liszcz uważa, że prezes NIK nigdy nie ma obowiązku udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o NIK. Zob. T. Liszcz: *Szczególne uprawnienie ze stosunku pracy pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Panstwowa" nr 5/1995, s. 29.

[15] Por. art. 73 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta nauczyciela (DzU z 1997 r., nr 56, poz. 357, ze zm.).

[16] Zob. zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu RP z 12 września 2001 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, które weszło w życie po upływie 14 dni od dnia podpisania. *Biuletyn Informacyjny*, NIK, nr 3/2001, s. 9 - 12. Zob. też B. Skwarka: *Nowy statut Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2001, s. 3 - 7.

[17] DzU z 1983 r., nr 8, poz. 43, ze zm. Zob. też przyp. 5.

w przypadku mężczyzn), jeżeli mają wymagany okres zatrudnienia (wynoszący 20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn), w tym co najmniej 15 lat w NIK.

**15.** Celowe byłoby wyraźne określenie w art. 83 ustawy o NIK, że: 1) pracownikowi NIK ustalona w tym artykule odprawa emerytalna przysługuje, jeśli nabył prawo do emerytury, a następnie ustał stosunek pracy łączący go z NIK z powodów, które nie zostały przez niego zawinione; 2) prawa do tej odprawy nie pozbawia wcześniejsze otrzymanie odprawy z innego tytułu[18]. Należy zauważyć, że bardzo rzadko wystąpią sytuacje, w których pracownik NIK po otrzymaniu odprawy z powodu nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy ponownie zostanie przyjęty do pracy w NIK, a następnie nabędzie prawo do emerytury.

**16.** Wydaje się, że należałoby opowiedzieć się za możliwością uregulowania w ustawie o NIK wszelkich kwestii dotyczących statusu prawnego pracownika Izby, które mają być odmiennie określone niż to wynika z przepisów Kodeksu pracy[19]. Za takim poglądem przemawia również to, że trudno uznać za w pełni zgodne z przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. regulowanie statusu prawnego pracowników NIK w drodze zarządzeń prezesa NIK, a nawet zarządzeń marszałka Sejmu RP[20].

*dr Piotr Kucharski*
*Departament Prawno-Organizacyjny w NIK*

[18] Warto odnotować, że M.T. Romer wyraziła pogląd, że można wyprowadzić wniosek, iż treść art. $92^1$ 2 k.p. nie pozbawia prawa do odprawy z tytułu emerytury pracownika, który wcześniej otrzymał odprawę z tytułu renty, jeżeli prawo do emerytury nabył po ponownym zatrudnieniu. Por. M.T. Romer: *Kodeks pracy. Komentarz*, WP, Warszawa 2000, t. 9 do tego artykułu, s. 373.

[19] Przepisy k.p. stosuje się do stosunku pracy pracowników NIK w zakresie nieuregulowanym w ustawie o NIK (art. 5 k.p.), z tym że przepisów k.p. dotyczących umów o pracę nie stosuje się do mianowanych pracowników NIK. Do wszystkich pracowników NIK - m.in. - należy stosować przepisy art. $63^1$ k.p., regulujące wygaśnięcie stosunku pracy z powodu śmierci pracownika oraz art. 93 k.p., regulujące odprawę pośmiertną.

[20] Por. T. Liszcz: *Komentarz...*, op. cit., s. 253.

**Janusz Gradowski**
**Ryszard Ostaszewski**

# CZY KONTRAKTY WOJEWÓDZKIE BĘDĄ RECEPTĄ NA ROZWÓJ REGIONALNY?

Ocena Najwyższej Izby Kontroli realizacji inwestycji wieloletnich, dawniej centralnych, oraz inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego od wielu lat wynika z obowiązku konstytucyjnego.

W ustawie budżetowej na 2001 r. przewidziano realizację 31 inwestycji wieloletnich o wartości kosztorysowej 9 464 014 tys. zł. W załączniku nr 7 do ustawy budżetowej wymieniono źródła sfinansowania inwestycji wieloletnich państwowych jednostek i zakładów budżetowych, państwowych jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorców. Przewidziano kwotę 835 398 tys. zł, w tym:
- środki z budżetu państwa - 638 687 tys. zł
- kredyt bankowy- 40 795 tys. zł
- środki własne inwestora- 155 916 tys. zł.

Ponadto, w części 83 - rezerwy celowe - ujęto kwotę 1 252 942 tys. zł na wsparcie zadań wynikających z programów wojewódzkich przeznaczonych do objęcia kontraktami wojewódzkimi, również inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego (w tym na metro warszawskie - 95 mln zł).

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia programu wsparcia na lata 2001 - 2002[1] określono kwotę dotacji na wspieranie zadań wynikających z programów wojewódzkich, przeznaczonych do objęcia kontraktami wojewódzkimi, w wysokości 1 074 620 tys. zł. Kontrakty wojewódzkie stanowią realizację zapisów ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, których wprowadzenie w życie było możliwe dzięki przyjęciu przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002".
W rozporządzeniu tym ustalono wielkości środków na kontrakty wojewódzkie, obejmujących z jednej strony wspieranie działań i zadań wynikających z programów wojewódzkich, z drugiej zaś - finansowanie programów spójności społecznej i ekonomicznej PHARE 2001 i PHARE 2002 oraz programów rozwoju terenów przygranicznych. Rada Ministrów przyjęła 11 kwietnia 2001 r. nowelizację tego rozporządzenia, rozszerzającą ogólną pulę pieniędzy przeznaczonych na kontrakty wojewódzkie o „część resortową", a więc o kwoty pozostające w dyspozycji poszczególnych ministrów. Wykorzystanie środków w ramach limitów dla poszczególnych województw powinno zapewniać, z zastrzeżeniem 8a ust. 2 i 4 wymienionego rozporządzenia, kontynuację finansowania inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego w okresie obowiązywania programu wsparcia, zawartych w ustawie budżetowej na rok 2000.

Z analizy przedkontrolnej wiadomo, że przewidziane ustawą budżetową środki na wsparcie zadań wynikających z programów wojewódzkich zawarte w kontraktach wojewódzkich nie są w pełni dofinansowane z budżetu państwa.

Były Departament Gospodarki w Najwyższej Izbie Kontroli, mając powyższe na uwadze, zainicjował w ramach kontroli budżetu państwa za 2001 r. przeprowadzenie kontroli inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich. Z uwagi na pojawienie się po raz pierwszy w obszarze kontroli problematyki kontraktów wojewódzkich warto zapoznać się z zasadami ich funkcjonowania. Zagadnienie to zostanie omówione w dwóch odrębnych częściach. W pierwszej zostaną przedstawione zasady i formy wspierania przez rząd rozwoju regionalnego państwa, programowanie rozwoju regionalnego, postanowienia dotyczące kontraktu wojewódzkiego oraz zasady finansowania programów rozwoju regionalnego i kontraktów wojewódzkich, natomiast w drugiej - wyniki kontroli realizacji inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizacji kontraktów wojewódzkich za 2001 r.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 19 czerwca 2001 r., w obecności premiera Jerzego Buzka, nastąpiło uroczyste podpisanie kontraktów wojewódzkich przez ministra rozwoju regionalnego i budownictwa ze strony rządowej i marszałków województw ze strony samorządowej[2]. Dziesięć dni później, 29 czerwca 2001 r. kontrakty wojewódzkie po ich zatwierdzeniu przez Radę Ministrów i sejmiki województw weszły w życie. Zawarcie kontraktów wojewódzkich rozpoczęło nowy rozdział w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego. Stało się to tym bardziej istotne, że w okresie najbliższych

[1] DzU z 2000 r., nr 122, poz. 1326, ze zm.
[2] Źródło: *Program wsparcia na lata 2001 - 2002, Wzór kontraktu wojewódzkiego*, wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, 2001 r.

kilkunastu lat, szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej i rozpoczęciu korzystania z funduszy strukturalnych, może doprowadzić do korzystnych zmian w rozwoju regionalnym kraju.

Aby kontrakty wojewódzkie mogły zaistnieć, w kwietniu 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, której regulacje stanową dopełnienie wprowadzonej wcześniej reformy administracyjnej kraju. Zapisy jej określają zasady wspierania polityki regionalnej województw przez rząd oraz regulują współpracę rządu z samorządowymi województwami.

Powody wprowadzenia nowej regulacji były następujące:

1. Reforma ustroju państwa oraz pojawienie się podmiotu w postaci samorządowego województwa spowodowały konieczność określenia w polityce regionalnej wzajemnej relacji administracji publicznej, przy zachowaniu uprawnień rządu i samodzielności województwa.

2. Oczekiwania społeczne, w tym zwłaszcza oczekiwania samorządu terytorialnego, że prowadzona będzie polityka regionalna na szczeblu rządowym i regionalnym. Samorządy województw oraz ich partnerzy oczekują regulacji zasad współpracy pomiędzy rządem i samorządem województwa w zakresie realizacji polityki rozwoju regionalnego, a zwłaszcza:

- określenia przez rząd priorytetów polityki regionalnej państwa;
- określenia zasad, trybu i zakresu wspierania przez rząd polityki rozwoju województw, kreowanej przez samorządowe województwa we współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

3. Integracja z Unią Europejską i konieczność sprawnego zarządzania dużymi strumieniami funduszy przeznaczanymi na rozwój regionalny wymaga: wyznaczenia „władzy właściwej" do spraw rozwoju regionalnego, określenia sposobów kreowania programów i projektów rozwojowych oraz zasad programowania rozwoju, przepływu środków, warunków wsparcia przedsięwzięć rozwojowych środkami publicznymi, warunków monitorowania i oceny skuteczności działań finansowanych ze środków publicznych i generalnie pełnego uzgodnienia prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej w omawianym obszarze.

**Cele polityki rozwoju regionalnego**

W art. 3 ust. 2 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[3] zdefiniowane zostały cele polityki rozwoju regionalnego państwa. Należą do nich: rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawa jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych, stwarzanie warunków podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych, wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównywanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

Polityka rozwoju regionalnego państwa powinna przyczyniać się do wzmocnienia spójności gospodarczej i integralności terytorialnej Polski jako państwa jednolitego, uwzględniać potrzeby obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, brać pod uwagę wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury oraz uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju. Cel ten jest zbieżny z priorytetem polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Konkretyzacja celów polityki rozwoju regionalnego będzie następować w programach uchwalanych przez Radę Ministrów (art. 3 ust. 5). Nastąpiło to w uchwale nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia „Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001-2006"[4]. Strategia ta będzie realizowana poprzez program wsparcia.

Obszar będący przedmiotem programu rozwoju regionalnego państwa nie zawsze musi pokrywać się terytorialnie z obszarem województwa. Najmniejszą jednostką wyodrębnienia obszarów wsparcia jest powiat (art. 2 ust. 2).

Partnerem rządu w programowaniu i realizacji polityki rozwoju regionalnego jest samorząd województwa. Realizacja rządowej polityki rozwoju regionalnego odbywa się zawsze poprzez ustalenia rządu i odpowiednich organów samorządu województwa, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W art. 3 ust. 1 podkreślone zostało znaczenie inicjatywy samorządu województwa.

Rząd realizuje politykę rozwoju regionalnego poprzez wsparcie inicjatywy samorządu województwa, o ile inicjatywa ta znalazła miejsce w wojewódzkich programach rozwoju (zasada programowania rozwoju regionalnego), a samorząd województwa wystąpił o wsparcie. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza kontynuację reformy partnerstwa zmierzającą do decentralizacji jego

[3] DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550, ze zm.
[4] MP z 2000 r., nr 43, poz. 851.

funkcji. W analogiczny sposób Komisja Europejska wspiera rozwój regionalny w krajach członkowskich. Samorząd województwa może, ale nie musi, występować o wsparcie realizacji programu wojewódzkiego przez rząd. Ponadto może on wystąpić do Rady Ministrów z żądaniem zaniechania realizacji na obszarze województwa projektów i programów rozwoju regionalnego niebędących przedmiotem kontraktu wojewódzkiego, o ile są one w kolizji z programem województwa (art. 30 ust. 1). Zarząd województwa może także wystąpić do Rady Ministrów z żądaniem zaniechania realizacji na obszarze województwa planów, programów i działań państwowych funduszy celowych, agencji i innych instytucji zarządzających środkami państwowymi, o ile są one w sprzeczności ze strategią i programem województwa (art. 30 ust. 2).

Strategie i programy rozwoju regionalnego państwa powinny być konsultowane z partnerami gospodarczymi i społecznymi. Zasada partnerstwa jest wymogiem Unii Europejskiej, zawartym w kilku dyrektywach dotyczących funkcjonowania funduszy strukturalnych.

Polityka rozwoju regionalnego realizowana jest poprzez strategie i programy. Zarówno strategie, jak i programy zawierają informacje o celach i priorytetach oraz środkach przeznaczanych na realizację tych celów w perspektywie wieloletniej. Zasada ta jest przyjęta w Unii Europejskiej i znajduje odzwierciedlenie w znacznej liczbie unijnych regulacji prawnych. Brak programowania wyklucza możliwość korzystania z pomocy Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych.

**Finansowanie rozwoju regionalnego**

Podstawową formą wsparcia ze środków budżetu państwa zadań zawartych w programach województwa są dotacje celowe. W art. 5 wymieniono - wzorem uregulowań Unii Europejskiej - przedsięwzięcia, których realizacja może przyczyniać się do rozwoju regionalnego, a zatem warte wspierania ze środków publicznych. Należą do nich m.in.: rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacje gospodarcze, tworzenie nowych, stałych miejsc pracy, infrastruktura techniczna i transportowa, przedsięwzięcia edukacyjne, na rzecz ochrony środowiska, na rzecz kultywowania dziedzictwa kulturowego, studia i badania w zakresie rozwoju regionalnego.

Do środków na wykonanie tych zadań należą środki budżetu państwa w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Zostaną one zagwarantowane w ustawie budżetowej w postaci limitów wydatków na sfinansowanie zadań objętych programami rozwoju regionalnego państwa (art. 24). Intencją ustawodawcy było również koordynowanie z priorytetami polityki rozwoju regionalnego środków agencji państwowych, funduszów celowych oraz innych instytucji zawiadujących środkami publicznymi (art. 14). Ich budżety mogą zostać skoordynowane z celami polityki rozwoju regionalnego.

Ustawa ta zakłada, że tylko w nielicznych przypadkach zadania z zakresu rozwoju regionalnego finansowane będą w 100% z budżetu państwa. Regułą będzie przeprowadzenie zestawienia środków będących w dyspozycji rządu, w tym od organizacji i instytucji zagranicznych oraz środków regionalnych i lokalnych. Jeżeli należne jednostkom samorządu terytorialnego kwoty dofinansowania nie zostaną im przekazane w terminach określonych w kontrakcie, jednostkom samorządu terytorialnego przysługują, licząc od dnia następnego po upływie terminu, odsetki w wysokości ustalonej w kontrakcie, a w razie braku w kontrakcie stosownych postanowień - odsetki ustawowe (art. 25 ust. 5).

**Instytucje prowadzące politykę wspierania rozwoju regionalnego**

Ze względu na szczególny, międzyresortowy charakter polityki rozwoju regionalnego, najwyższym organem jej prowadzenia jest Rada Ministrów. Przyjmuje ona narodową strategię rozwoju regionalnego oraz uchwala programy rozwoju regionalnego państwa, zatwierdza kontrakty wojewódzkie (art. 16 ust. 5), przyjmuje sprawozdania z wykonania programów i realizacji priorytetowych celów zawartych w programach rozwoju regionalnego państwa i kontraktach wojewódzkich i na tej podstawie podejmuje decyzje o kontynuowaniu, zmianach bądź zaprzestaniu realizacji programów i kontraktów. Operacyjnym organem rządu prowadzącym politykę rozwoju regionalnego jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 6).

Samorząd województwa jest odpowiedzialny za politykę rozwoju regionalnego w województwie. Jest on także podstawowym partnerem rządu w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego państwa. Zarząd województwa ubiegającego się o wsparcie zadań zawartych w programach wojewódzkich występuje z wnioskiem do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o przyznanie środków (art. 17 ust. 1). Marszałek województwa negocjuje kontrakt wojewódzki z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego (art. 16 ust. 3).

Zapewnienie wykonania zadań objętych kontraktem wojewódzkim należy przede wszystkim do samorządu województwa. Nie oznacza to jednak, iż będzie on bezpośrednio realizował te zadania. Samorząd, występując z wnioskiem o wsparcie programu województwa, zobowiązany jest wskazać podmioty uprawnione, które będą te zadania realizować (art. 17 ust. 1 pkt. 6).

Ustawa proponuje powołanie przy Prezesie Rady Ministrów Rady Polityki Regionalnej Państwa, będącej organem opiniodawczo-doradczym w sprawach dotyczących wspierania rozwoju regionalnego (art. 8). Ponadto wprowadzone zostało zobowiązanie sejmiku województwa do współpracowania z jednostkami określonymi w art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[5] (art. 48) przy formułowaniu strategii województwa i realizacji polityki jego rozwoju oraz przy podejmowaniu decyzji o zmianach bądź wypowiadaniu kontraktu wojewódzkiego (art. 22 ust. 2 i 3).

**Mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju regionalnego**

Narodowa strategia rozwoju regionalnego

Narodową strategię rozwoju regionalnego uchwala Rada Ministrów jako program wieloletni. Strategia określa w szczególności: kierunki i priorytety polityki rozwoju regionalnego państwa oraz ogólne zasady wyodrębniania obszarów wsparcia, okres obowiązywania strategii, przewidywane wydatki ze środków publicznych, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich ze środków budżetu państwa oraz szacunkowe oczekiwania co do minimalnego zakresu, w jakim poszczególne zadania lub programy wojewódzkie muszą być współfinansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych.

Program wsparcia

Rada Ministrów uchwala program rozwoju regionalnego państwa, który ma charakter znacznie bardziej operacyjny niż strategia rozwoju regionalnego. Program wsparcia zawiera m.in. cele, czas trwania, rodzaje zadań mogących uzyskać wsparcie w ramach tego programu, kryteria, których spełnienie upoważnia samorządy województw do uzyskania wsparcia dla rozwoju regionalnego, wykaz podmiotów uprawnionych, szczegółowe zestawienie źródeł finansowania realizowanych zadań, zasady kontroli i oceny efektywności wykonywania zadań. Program musi być opracowany także w wymiarze wojewódzkim po to, aby na jego podstawie możliwe było przeprowadzenie negocjacji i zawarcie kontraktów z władzami województwa.

Strategia rozwoju województwa

Ustawa nakłada na samorząd województwa obowiązek zaprezentowania strategii i rozwoju województwa organom prowadzącym politykę rozwoju regionalnego państwa w przypadku, gdy zarząd województwa ubiega się o wsparcie programu województwa ze środków budżetu państwa oraz podczas opiniowania narodowej strategii rozwoju regionalnego po to, aby zapisy strategii województwa można było wziąć pod uwagę przy opracowywaniu ostatecznego kształtu narodowej strategii rozwoju regionalnego.

**Kontrakt wojewódzki**

Programy rządowe i wojewódzkie stanowią podstawę do negocjacji kontraktu wojewódzkiego pomiędzy rządem a samorządem województwa. Kontrakt ujmuje podstawowe zobowiązania stron (zadania, harmonogram działań, odpowiedzialność za wykonanie, tryb rozliczeń finansowych itd.), kwoty, zasady postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości, zasady wypowiadania kontraktu.

Ustawa nakłada zasady monitorowania i oceny skuteczności opierające się na metodologicznych zaleceniach Unii Europejskiej. Program rozwoju regionalnego państwa zakłada określone efekty jego realizacji (art. 13 ust. 3 pkt 9). Podobne założenia w odniesieniu do efektów występują w kontraktach wojewódzkich (art. 17 ust. 1 pkt 4).

Corocznie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania programu rozwoju regionalnego państwa oraz kontraktów wojewódzkich realizowanych w roku poprzednim oraz wnioski dotyczące kontynuacji, zmiany bądź zakończenia realizacji programu czy też kontynuacji, zmiany bądź wypowiedzenia kontraktu wojewódzkiego (art.

[5] DzU nr 91, poz. 576, ze zm.

15). Wnioski ministra brane są pod uwagę przez Radę Ministrów przy podejmowaniu decyzji o kontynuowaniu, zmianie bądź rozwiązaniu kontraktu wojewódzkiego.

Kontrakty wojewódzkie stanowią realizację zapisów ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, których wprowadzenie w życie po raz pierwszy było możliwe dzięki przyjęciu przez Radę Ministrów 28 grudnia 2000 r. rozporządzenia w sprawie „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002".

Kontrakty wojewódzkie są przedsięwzięciem na olbrzymią skalę, obejmującym łącznie w latach 2001 - 2002 kwotę 13,2 mld zł, w tym 10,1 mld zł ze środków pochodzących z budżetu państwa i z budżetu Unii Europejskiej oraz 3,09 mld zł ze środków udostępnionych przez jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty (w tym podmioty gospodarcze). Z myślą o tworzeniu silnej i spójnej polityki rozwoju regionalnego, kontrakty wojewódzkie łączą w jeden strumień środki z różnych źródeł, których wspólną cechą jest ukierunkowanie terytorialne i wspieranie działań rozwojowych. Dwie duże grupy środków objętych kontraktami pochodzą z budżetu państwa: kwota 3,9 mld zł przeznaczona na wspieranie działań i zadań wynikających z programów wojewódzkich oraz 3,7 mld zł - będąca w dyspozycji poszczególnych ministrów.

Pierwsza z tych grup obejmuje miedzy innymi kwotę 2,3 mld zł, służącą rozliczeniu inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego, znanych również wcześniej pod nazwą inwestycji centralnych. Zauważmy od razu, że ten bagaż przeszłości - duże inwestycje, rozpoczęte niekiedy jeszcze w latach 70., często szpitale - to jedynie 17,6% ogólnej wartości kontraktów i że kontrakty stanowią pierwszą próbę racjonalizacji wydatkowania przeznaczonych na ten cel pieniędzy, poprzez przekazanie samorządom swobody co do ustalenia wielkości kwot na poszczególne inwestycje, a także przeznaczenia tych środków na inne cele, gdy wymaga tego racjonalność ekonomiczna. W skład tej samej grupy środków wchodzi też niebagatelna suma 900 mln zł, wolna od jakiegokolwiek obciążenia przeszłością, przeznaczona na zadania, których wyboru w uzgodnieniu ze stroną rządową dokonuje samorząd województwa.

Znaczenie kontraktów wojewódzkich należy widzieć w kilku aspektach. Po pierwsze, o czym już wspomniano, kontrakty wojewódzkie są pierwszym znaczącym krokiem na drodze do wprowadzenia w Polsce nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego. Mimo że środki objęte kontraktami są wciąż niewystarczające do zaspokojenia ogromnych potrzeb województw, kontrakty stanowią istotny krok na drodze do koncentracji środków przeznaczonych na rozwój regionalny oraz do racjonalizacji ich wydatkowania.

Po drugie, kontrakty są ważnym elementem przygotowania Polski do uczestnictwa w funduszach strukturalnych. Zarówno zasady programowania, na których oparty jest kontrakt, jak i zasady wprowadzania go w życie, zbliżone są do zasad obowiązujących przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego finansowanych z funduszy strukturalnych. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia zasady wieloletniego planowania, przygotowania kontraktów w formie programu operacyjnego celu pierwszego funduszy strukturalnych, oparcia monitorowania kontraktów na ocenie efektów i skuteczności zastosowanych metod oraz włączenia do programowania i realizacji kontraktów partnerów społecznych i gospodarczych.

Po trzecie, kontrakty są kolejnym krokiem na drodze do decentralizacji państwa. Dotyczy to zarówno przekazania samorządom znaczących środków finansowych przeznaczonych na rozwój regionalny, jak i silnego oparcia kontraktów na zasadzie subsydiarności. Przy wprowadzaniu kontraktów w życie rząd ogranicza się do ich monitorowania, oceny oraz zarządzania finansowego, pozostawiając samorządom województw odpowiedzialność merytoryczną za sam sposób wdrażania kontraktów i osiąganie zakładanych rezultatów.

Po czwarte, kontrakty wojewódzkie pełnią niezwykle ważną rolę edukacyjną i szkoleniową, przygotowując kadry administracji centralnej i urzędów marszałkowskich do korzystania z nowoczesnych metod tworzenia programów rozwoju regionalnego, zarządzania nimi oraz ich monitorowania.

Na przykładzie obecnie prowadzonej kontroli realizacji inwestycji wieloletnich przez jednostki samorządu terytorialnego będzie można ocenić, czy cele określone w kontraktach wojewódzkich zostały osiągnięte.

*dr inż. Janusz Gradowski*
*b. wicedyrektor Departamentu Gospodarki w NIK*
*mgr inż. Ryszard Ostaszewski*
*Departament Ochrony Środowiska w NIK*

**Krystyna Szajdakowska**

## WYKONYWANIE NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ ADMINISTRACYJNĄ SĄDÓW

Na przełomie 2000 i 2001 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę koordynowaną wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w 9 sądach apelacyjnych, 9 sądach okręgowych i 14 sądach rejonowych. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 1996 r. do 30 czerwca 2000 r.[1]

Celem kontroli było przede wszystkim ustalenie, jak minister sprawiedliwości oraz prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych realizowali zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Ponadto badano wykonywanie zadań związanych z ochroną sądów oraz prowadzeniem szkoleń m.in. w zakresie przygotowywania sędziów do orzekania na podstawie prawa wspólnotowego Unii Europejskiej.

Niewydolność polskiego sądownictwa jest faktem powszechnie znanym. Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy są, w opinii prezesów sądów: lawinowe zwiększenie w ostatnich latach kategorii spraw powierzonych sądom do rozstrzygnięcia, niedoskonałość ciągle zmienianej procedury, niedoskonałość kadr i fluktuacja kadry sędziowskiej, trudna sytuacja finansowa resortu wymiaru sprawiedliwości, wpływająca m.in. na niedostateczne wyposażenie sądów w środki techniczne, w tym komputery z odpowiednim oprogramowaniem.

Do faktów, które bulwersowały opinię publiczną kilkanaście miesięcy temu zaliczyć należy przedawnianie się spraw w sądach i to spraw niebagatelnych, o dużym ciężarze gatunkowym. Stwierdzono m.in., że w okresie od 1 stycznia do 30 września 2000 r. sądy umorzyły z powodu upływu terminu karalności 601 spraw, w tym 371 spraw karnych.

Skontrolowano zatem, jakie działania podjął minister sprawiedliwości i prezesi sądów, by takie umorzenia nie powtórzyły się. Ustalono, że w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto właściwe działania w tym zakresie dopiero w 2000 r. Wtedy to dyrektor Departamentu Sądów i Notariatu wystąpił do prezesów sądów apelacyjnych o dokonanie przeglądu spraw zagrożonych przedawnieniem, monitorowanie tego rodzaju zagrożeń i uwzględnienie w sprawozdawczości informacji o umorzeniach z powodu przedawnienia. W maju 2000 r. minister sprawiedliwości znowelizował rozporządzenie - Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych - nakładając na przewodniczących wydziałów obowiązek wpisania na akcie oskarżenia, podczas wstępnej jego kontroli, terminu, w którym ustaje karalność czynu zarzucanego oskarżonemu oraz wydania zarządzenia o wpisaniu do zeszytu kontroli spraw pilnych sygnatury każdej sprawy, w której termin ustania karalności czynu jest krótszy niż 2 lata.

Prezesi sądów również podjęli odpowiednie środki, by rozwiązać problem spraw „starych" (tj. niezałatwionych w ciągu trzech miesięcy od daty wpływu do sądu), m.in. takiego zorganizowania sposobu wykonywania uprawnień nadzorczych, które zapobiegłoby „starzeniu" się spraw.

Dobrze się stało, że wreszcie podjęto środki, które zdyscyplinują niektóre sądy. Szkoda tylko, że tak późno rozpoczęto działania, które wydają się oczywiste w dobrze zorganizowanych zespołach i nie wymagają angażowania znacznych środków finansowych.

Nie bez powodu można zadać pytanie: ilu właściwie sędziów powinno orzekać, by sądy zaczęły działać sprawnie, jak tego oczekują obywatele. Nie tylko pomocną, ale i pouczającą w tym zakresie jest historia określania tzw. pensum, tzn. liczby spraw, które powinny być załatwiane przez jednego sędziego w określonym czasie. W 1991 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości powołano zespół, który opracował pensum. Jednakże wskaźnik ten ma charakter tylko pomocniczy. Jest to wytłumaczalne w tym sensie, że sprawa sprawie nierówna i nie można w sposób mechaniczny, z dokładnością do jednej sprawy, rozdzielać między sądami etatów dla sędziów. Jednakże budzi niepokój uzasadnienie, jakie przedstawił w tej sprawie dyrektor Departamentu Kadr i Szkolenia Ministerstwa Sprawiedliwości. Stwierdził on, że „(...) z uwagi na gwałtowny wzrost spraw i zaległości podział etatów wyłącznie w oparciu o pensum wymagałby zwiększenia etatów o kilka tysięcy". Oznacza to, że sytuacja kadrowa jest naprawdę bardzo poważna i bez radykalnego programu poprawy nieprędko doczekamy się sprawnego sądownictwa.

Sytuacja kadrowa pogorszyła się w związku z wzrostem liczby spraw w latach 1996 - 1999. W Ministerstwie Sprawiedliwości obliczano, że:

w 1996 r. brakowało:

---

[1] *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, opracowana w Departamencie Administracji i Integracji Europejskiej, NIK, Warszawa, grudzień 2001 r.

- w sądach apelacyjnych 32 etatów, tj. 10,2% ogólnego stanu zatrudnienia sędziów w tych sądach;

- sądach okręgowych 966,5 etatów, tj. 12% ogólnego stanu zatrudnienia sędziów w tych sądach;

w 1999 r. brakowało:

- w sądach apelacyjnych 290 etatów, tj. 44% ogólnego stanu zatrudnienia;

- sądach okręgowych 3807,5 etatów, tj. 32,6% ogólnego stanu zatrudnienia.

Mogłoby się więc wydawać, że minister sprawiedliwości będzie systematycznie występował w trakcie opracowywania projektu budżetu o zwiększenie liczby etatów w jednostkach sądownictwa powszechnego i po otrzymaniu nowych etatów (po uchwaleniu budżetu) niezwłocznie będzie rozdzielał środki między sądy. Minister systematycznie występuje o nowe etaty, jednakże nie informuje sądów o przyznanych im środkach nie tylko niezwłocznie (co uzasadnia sytuacja kadrowa w sądownictwie), ale z opóźnieniem sięgającym nawet kilku miesięcy, co stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[2]. Ustawa ta w art. 89 ust. 3 zobowiązuje dysponentów części budżetowych do przekazania - w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej - jednostkom podległym (w rozumieniu prawa budżetowego) informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, oraz o limitach zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Dodatkowo na niedostateczną obsadę sędziów w sądach wpływa długotrwała procedura powoływania na stanowiska sędziowskie (opisana szczegółowo w Informacji o wynikach kontroli na s. 44 i nast.), np. najdłuższa procedura powołania na sędziego sądu okręgowego trwała 2 lata i 9 miesięcy. W efekcie, na koniec roku budżetowego w sądach były niewykorzystane etaty.

Minister sprawiedliwości nie może wpływać na treść rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy. Może jednak wpływać na organizację i sposób ich funkcjonowania, sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Nie tyko może, ale ma taki obowiązek. Instrumenty sprawowania tego nadzoru określone zostały w ustawie - Prawo sądów powszechnych i w wykonawczym do tej ustawy rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z dnia 18 września 1995 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów[3], zwanym dalej rozporządzeniem. Rozporządzenie określa również instrumenty nadzoru sprawowanego przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego w sądach, według ich właściwości terytorialnych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że minister sprawiedliwości nie wykorzystał w pełni kompetencji nadzorczych określonych w przepisach. Również prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych nie w pełni realizowali obowiązki wynikające z rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie nadzoru.

Zbyt słaby nadzór ministra sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów był wynikiem niewykorzystywania pewnych instrumentów bądź niedostatecznego ich wykorzystywania. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie przygotowywano dokumentów, w których zostałyby ustalone kierunki nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów ( 19 pkt 1 rozporządzenia). Nie stosowano jednego z podstawowych instrumentów egzekwowania od prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych realizacji ustalonych przez ministerstwo zadań z zakresu nadzoru, jakim jest prawo do wniesienia wiążących uzupełnień i uwag do planów zadań nadzorczych przygotowanych przez prezesów w terminie 14 dni od ich doręczenia ( 5 ust. 4 rozporządzenia). Uwagi i uzupełnienia były zgłaszane przez ministerstwo po kilku miesiącach od upływu terminu określonego w rozporządzeniu, w związku z czym nie miały wiążącego charakteru.

W bardzo ograniczonym zakresie przeprowadzano doraźne wizytacje i lustracje sądów oraz działalności nadzorczej sądów ( 19 pkt 3 rozporządzenia). W okresie od 1996 r. do połowy 2000 r. przeprowadzono zaledwie 22 wizytacje i 7 lustracji. To wielka szkoda, bowiem właśnie wizytacja i lustracja mogą dać prawdziwy i pełny obraz działalności sądów; nie zastąpią ich sprawozdania i przekazywane dane statystyczne.

Niewątpliwie na takie właśnie działania ministra sprawiedliwości miały wpływ niedostatki organizacyjne. Wiele stanowisk kierowniczych w komórkach organizacyjnych, do których zadań należało sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, było nieobsadzonych. Trwała nieustanna fluktuacja kadry dotycząca w znacznym stopniu sędziów oddelegowanych do pracy w ministerstwie oraz zmniejszanie się liczby sędziów wykonujących zadania z zakresu tego nadzoru.

Zgodnie z rozporządzeniem, nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawowany jest również przez prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Wszyscy prezesi sprawują nadzór nad jednostkami organizacyjnymi sądów, których są prezesami, a ponadto prezes

---

[2] DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.

[3] DzU nr 111, poz. 538.

sądu apelacyjnego nadzoruje działalność administracyjną sądów okręgowych w podległym mu okręgu, zaś prezes sądu okręgowego - sądów rejonowych na obszarze właściwości sądu okręgowego. Prezes sądu apelacyjnego sprawuje również nadzór nad działalnością administracyjną sądów rejonowych ( 2, 3 i 4).

Prezesi sądów sprawują nadzór osobiście, za pośrednictwem wiceprezesów, przewodniczących wydziałów, sędziów wizytatorów, a w uzasadnionych wypadkach także innych sędziów oraz inspektorów do spraw biurowości sądowej. Dysponują m.in. następującymi instrumentami ( 9 i 10): mogą przeprowadzać problemowe i tematyczne wizytacje i lustracje w sądach, w toku wizytacji mają obowiązek badać w szczególności sprawność postępowania sądowego, badać zasadność skarg i wniosków oraz inicjować wszczęcie postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych przez osoby i uprawnione organy.

Zadania nadzorcze są corocznie określane w planach, a po przeprowadzonych wizytacjach i lustracjach sporządzane są sprawozdania ( 5 i 11). Prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego na podstawie tych sprawozdań wydaje prezesowi wizytowanego sądu zarządzenie polustracyjne ( 12).

Generalnie można ocenić, że prezesi zbyt rzadko korzystają z instrumentów nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Żaden z kontrolowanych prezesów sądów apelacyjnych nie dochował obowiązku przeprowadzenia wizytacji w jednostkach organizacyjnych sądów, którymi kieruje. Prezesi sądów tłumaczą ten stan m.in. niedostateczną obsadą sędziowską, fluktuacją sędziów, oddelegowaniem sędziów wizytatorów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego, nadmiernym obciążeniem sędziów obowiązkami orzeczniczymi i wykonywaniem przez sędziów wizytatorów innych obowiązków, takich jak: rozpatrywanie skarg obywateli i opracowywanie różnego rodzaju informacji i analiz.

Kontrola wykazała, że zbyt mała liczba sędziów wizytatorów mogła mieć wpływ na fakt, iż działania nadzorcze były niewystarczające. W kontrolowanych sądach liczba sędziów wizytatorów wahała się od 2 do 8 w sądach apelacyjnych i od 3 do 14 w sądach okręgowych.

W trakcie kontroli sprawdzano również, jakie działania są podejmowane w resorcie Ministra Sprawiedliwości w celu podniesienia kwalifikacji pracowników, a także zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w sądach.

Ministerstwo Sprawiedliwości organizowało liczne szkolenia dla sędziów i osób z innych grup zawodowych, np. kuratorów. Istotne znaczenie ma przygotowywanie polskiego sądownictwa do uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej. Ministerstwo zorganizowało szkolenia dla sędziów z zakresu prawa europejskiego i udostępnia im przetłumaczone na język polski akty prawa wspólnotowego dotyczące prawa spółek, prawa cywilnego, ochrony konsumentów itp.

Zdecydowane działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa w sądach zostały podjęte w 2000 r. Wytypowano 20 sądów okręgowych do prowadzenia spraw o zwiększonym zagrożeniu bezpieczeństwa, tzn. przede wszystkim sądzenia zorganizowanych grup przestępczych. Prezesi sądów zostali zobowiązani do opracowania koncepcji przygotowania wydzielonych, zamkniętych stref bezpieczeństwa oraz pozostałych zabezpieczeń w budynkach sądowych. Dla ułatwienia jednostkom zaprojektowania stref bezpieczeństwa Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało odpowiednie standardy. Prezesom sądów zlecono opracowanie koncepcji stref bezpieczeństwa w uzgodnieniu z jednostkami Policji i okręgowymi inspektoratami Służby Więziennej.

*dr Krystyna Szajdakowska*
*doradca prezesa NIK*

**Wiesław Łuka**

## GRANTY WYMAGAJĄ WIĘKSZEJ DYSCYPLINY WYKONAWCZEJ

Kontrola dotycząca organizacji i finansowania badań naukowych, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, miała na celu ocenę funkcjonowania projektów badawczych własnych - tzw. grantów - jako wyodrębnionej formy organizacji i finansowania badań naukowych w latach 1995 - 2000. Zbadano prawidłowość wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na naukę oraz oceniono efekty zmian dokonywanych przez Komitet Badań Naukowych (KBN) w zasadach organizacji, finansowania i odbioru wyników projektów badawczych własnych. Kontrolą objęto 16 szkół wyższych (w tym 5 niepaństwowych), 9 instytutów badawczo-rozwojowych, jedną placówkę PAN, fundację, 3 podmioty gospodarcze, towarzystwo naukowe oraz KBN.

W Komitecie Badań Naukowych kontrolowano m.in.: zgodność postępowania konkursowego z przyjętymi zasadami oraz zapewnienie obiektywizmu ocen konkursowych; strukturę wydatków budżetowych związanych z organizacją konkursów; przebieg realizacji wyłonionych projektów badawczych i terminowość przekazywania środków finansowych.

W jednostkach realizujących granty badano m.in.: prawidłowość wydatkowania przekazanych przez KBN pieniędzy z uwzględnieniem kosztów i celowości zakupu aparatury naukowo-badawczej i jej wykorzystania po zakończeniu realizacji projektu; celowość i koszty delegacji zagranicznych; warunki realizacji projektu i jego nadzorowanie oraz terminowość i prawidłowość sporządzania i przesyłania do KBN raportów rocznych i końcowych z realizacji projektów.

Granty - wyodrębnione finansowanie budżetowe wybranych w drodze konkursów projektów badawczych własnych ma w Polsce zaledwie dziesięcioletnią tradycję. Pojęcie i system przyznawania grantów przejęliśmy (z pewnymi modyfikacjami) z krajów zachodnich, głównie z USA, gdzie funkcjonują one od dawna. Pierwszy konkurs był rozpisany w 1990 r. przez ówczesny Komitet ds. Nauki i Postępu Technicznego.

Procedurę wyłaniania projektów własnych i ich finansowania ujęła w prawne ramy ustawa z 12 stycznia 1991 r. o KBN. Projekty, ubiegające się o przyznanie grantów, mogą być podejmowane indywidualnie lub przez zespoły naukowe jako zadania własne albo zamawiane przez Komitet. Granty przyznawane są przez zespoły komisji działające w Komitecie Badań Naukowych bezpośrednio kierownikom projektów. W formie grantów mogą być finansowane nie tylko projekty własne, lecz również tzw. projekty promotorskie (zgłaszane przez promotorów i mające na celu przygotowanie rozprawy doktorskiej) ze wszystkich dziedzin nauki. Wniosek o finansowanie projektu badawczego mogą złożyć - osoba fizyczna bądź grupa osób tworzących zespół badawczy, albo grupa zespołów badawczych współrealizujących pakiet projektów.

Konkursy są zamykane dwa razy w roku, a procedura wyłonienia najcenniejszych pomysłów i przyznania im grantów nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy. Realizacja projektu powinna nastapić w ciągu trzech lat, ale zespół komisji może (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) przedłużyć czas realizacji najwyżej o dwa lata.

Członek sekcji lub zespołu KBN nie może uczestniczyć w konkursowej procedurze oceny i kwalifikowania projektów do grantów, jeśli jest ich kierownikiem lub wykonawcą, a także gdy jest zatrudniony w tej samej jednostce, co kierownik. Każdy projekt musi ocenić co najmniej dwóch recenzentów - krajowych lub zagranicznych - którym zapewnia się anonimowość; ich nazwiska stanowią tajemnicę służbową. Treść recenzji oraz ocena sekcji mogą być udostępnione wnioskodawcy dopiero po rozstrzygnięciu konkursu. Na podstawie ocen recenzentów i oceny własnej sekcja ustala listę rankingową projektów. W przypadku pakietu projektów każdy z nich kwalifikuje się osobno, a następnie cały pakiet łącznie.

Granty są przyznawane i wydatkowane wyłącznie zgodnie z zakresem, sposobami i harmonogramem prac ustalonymi umową. Odstępstwa od jej realizacji wymagają podjęcia wcześniejszej uchwały zespołu i zapisu w formie aneksu. Środki niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z umową muszą zostać zwrócone do KBN, który ma prawo sprawdzenia przebiegu prac na każdym ich etapie. Przewodniczącemu KBN przysługuje prawo wstrzymania wykonania uchwały zespołu i skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Komitet.

Kierownik projektu jest zobowiązany do składania rocznego raportu z realizacji badań; niezłożenie raportu w terminie, lub złożenie go w niekompletnej formie powoduje wstrzymanie finansowania przedsięwzięcia. Prawidłowość rozliczenia finansowego po wykonanym projekcie sprawdzają właściwe komórki finansowe KBN. Umowa o realizację projektu promotorskiego może być uznana za wykonaną po uzyskaniu pozytywnych recenzji pracy doktorskiej. Zastrzeżenia zgłoszone

przez kierownika projektu do oceny raportu końcowego, w tym rozliczenia finansowego, rozpatruje i rozstrzyga Przewodniczący Komitetu lub osoba przez niego upoważniona.

Najwyższa Izba Kontroli w IV kwartale 1992 r. badała realizację i finansowanie projektów badawczych własnych wyłonionych w ramach trzech pierwszych konkursów. W wyniku tej kontroli stwierdzono, iż forma badawczych projektów własnych nie spełniała założonych celów oraz nie gwarantowała efektywnego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na ich realizację. Przydzielano granty projektom niedostatecznie przygotowanym koncepcyjnie i organizacyjnie. Ulegano presji środowisk naukowych upatrujących w konkursach możliwości dodatkowego zarobkowania. Konkursy nie spełniały podstawowego kryterium - nie wyłaniały nowatorskiej tematyki, nowych rozwiązań i metod badawczych. W większości wypadków tematyka projektów była zbieżna z tematyką statutowych zadań realizowanych i finansowanych równolegle ze środków budżetowych. Występowało zatem zjawisko podwójnego finansowania tych samych prac. Konkursy nie preferowały i nie promowały prac młodej kadry naukowej.

W skierowanych wówczas do przewodniczącego KBN wnioskach pokontrolnych Izba zaleciła m.in. uproszczenie trybu przeprowadzania konkursów, ograniczenie nakładów na granty, wprowadzenie także innych form finansowania badań (projekty zamawiane i celowe), zaostrzenie dyscypliny finansowania i kontrolowania efektów badawczych. Bezpośrednio po tej pierwszej kontroli KBN uwzględnił wnioski NIK i w 1993 r. znacznie zaostrzył kryteria przyznawania grantów. Dokonał tego powtórnie w 1997 r. po kontroli NIK dotyczącej „projektów badawczych zamawianych". Jednakże te działania okazały się niewystarczające.

W trakcie obecnej kontroli[1] zbadano projekty wyłonione w konkursach od IX do XVIII, przeprowadzonych w latach 1995 (II półrocze) - 2000 (I półrocze); zgłoszono do nich 37 713 wniosków, zaś do finansowania zakwalifikowano 13 984 projekty.

Kontrola w KBN dotyczyła głównie zapewnienia obiektywizmu ocen konkursowych; zasad i terminowości przekazywania środków budżetowych na organizację konkursów i realizację wyłonionych projektów; nadzoru nad realizacją projektów i wykorzystaniem przeznaczonych środków finansowych; realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez Izbę w wyniku poprzedniej kontroli; zbadania przyczyn nierozliczenia projektów badawczych finansowanych przed 1995 r.

Kontrola w innych jednostkach (uczelniach, instytutach, podmiotach gospodarczych) dotyczyła m.in.: prawidłowości wydatkowania środków finansowych przekazanych przez KBN oraz nadzoru organizacyjnego, merytorycznego i finansowego nad realizacją projektów.

Wyniki kontroli dają podstawę do krytycznej oceny systemu organizacji, finansowania i rozliczania projektów badawczych własnych. Nagminnie nie przestrzegano postanowień uchwał Komitetu Badań Naukowych regulujących kryteria i tryb przyznawania grantów. Również KBN nie egzekwował postanowień umów zawieranych z kierownikami projektów i jednostkami je realizującymi. Wskutek tego znacznie wydłużał się czas ich wykonania oraz samowolnie zmieniano zakres, harmonogram i kosztorys prac. Ponadto Komitet nie egzekwował zwrotu przekazanych środków w przypadku niezłożenia raportu końcowego a także zwrotu środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach.

Obsługa merytoryczna kilkudziesięciu tysięcy wniosków odbywała się (w 69 sekcjach specjalistycznych i 12 zespołach Komitetu) głównie na podstawie dokumentacji pisemnych. Nieskuteczny nadzór nad organizacją i realizacją projektów był w znacznej mierze spowodowany brakiem zintegrowanego, informatycznego systemu obsługi merytorycznej, prawnoformalnej i finansowej. Prace nad wprowadzeniem takiego systemu rozpoczęto dziewięć lat temu i do tej pory nie zakończono (dwa przetargi na stworzenie systemu unieważniono, zaś do zawartej wreszcie umowy na projekt i wykonanie oprogramowania załączono 9 aneksów). Do czasu zakończenia kontroli wydano na ten cel 122,7 tys. zł.

Niezależnie od tego w latach 1995 - 2000 Instytut Technologii i Eksploatacji w Radomiu pracował - po zawarciu stosownej umowy z KBN - nad stworzeniem kompleksowego systemu monitorowania procesu realizacji grantów. Utrzymywane w Radomiu bazy komputerowe nie są jednak zintegrowane z bazami KBN, który na powyższe prace wydatkował 1118 tys. zł. Taką samą prawie kwotę wydał Komitet na wykonanie zamówionej w warszawskim Ośrodku Przetwarzania Informacji zintegrowanej bazy danych, kompatybilnej z bazami KBN. Mimo poniesionych kosztów nie osiągnięto zamierzonego celu.

W Komitecie nie założono również komputerowej bazy danych o angażowanych i potencjalnych recenzentach projektów lub raportów końcowych, chociaż Komitet informował, iż taką

---

[1] *Informacja o wynikach kontroli organizacji i finansowania badań naukowych realizowanych w formie projektów badawczych własnych (tzw. grantów)*, opracowana w Departamencie Edukacji, Nauki i Kultury NIK, Warszawa, wrzesień 2001 r.

bazą dysponuje i na bieżąco ją uzupełnia. Uniemożliwiało to eliminowanie przypadków zamawiania recenzji u osób zatrudnionych w tej samej jednostce, co kierownik, lub w jednostce wykonującej projekt oraz recenzowania projektów przez ich kierowników i wykonawców.

Wbrew przepisom 80 osób kierowało równocześnie więcej niż jednym projektem; niektóre z nich kierowały nawet czterema, a zdarzyło się, że jedna osoba kierowała równocześnie dziewięcioma projektami.

Spośród 64 członków zespołów przyznających granty w latach 1997 - 2000, 42 z nich równocześnie kierowało lub wykonywało poszczególne projekty. Niektórzy członkowie zespołów brali udział w posiedzeniach, na których oceniano projekty przez nich realizowane i podejmowano uchwały, np. o odstąpieniu od żądania zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z zawartymi umowami.

Brak komputerowej bazy danych ułatwiał kierownikom samowolne dokonywanie zmian w harmonogramach i kosztorysach projektów, niedotrzymywanie terminów składania raportów rocznych i końcowych.

Oto kilka przykładów:

- W jednej z akademii medycznych kierownicy dwóch projektów nie przedłożyli Komitetowi raportów rocznych i końcowych, mimo iż od zakończenia realizacji projektów upłynęło półtora roku. Dopiero po upływie około trzech lat zwrócono środki przyznane na realizację jednego z projektów, który w ogóle nie został wykonany: termin zakończenia trzykrotnie przedłużano na wniosek kierownika. W korespondencji z KBN kierownik sugerował, iż projekt znajduje się w trakcie realizacji, jednak rocznych raportów nie sporządzał.

- W jednym z centrów technicznych dokonano samowolnych zmian w kosztorysach dwóch projektów. W konsekwencji, wbrew umowom wydatkowano w 1999 r. kwotę 227,537 tys. zł, które należało zwrócić Komitetowi. Wprawdzie podjęto działania zmierzające do podpisania aneksu na dalsze prowadzenie prac, jednakże wniosek w tej sprawie wpłynął zbyt późno i z przyczyn formalno-prawnych rozpatrzono go odmownie. Niezależnie od tego zespół oceniający uznał projekt za wykonany właściwie.

- W jednym z instytutów przemysłu rolno-spożywczego w około 30 skontrolowanych projektach nie przestrzegano terminowych i finansowych postanowień umów zawartych z KBN. W umowach dokonywano samowolnych zmian dotyczących terminów, rodzaju zakupywanej aparatury, a także składu osobowego zespołu realizującego przedsięwzięcie, tj. kierownika i głównych wykonawców. Przy niektórych projektach odstąpiono od publikacji wyników badań, choć umowa to nakazywała.

Kontrola NIK wykazała, że służby finansowe Komitetu Badań Naukowych według stanu na 30 września 2000 r. rozliczyły 7603 projekty. Z łącznej kwoty niewykorzystanych środków, wynoszącej ponad 6 200 tys. zł nie zwrócono 13,8 tys. zł. Nieprawidłowości w realizacji umów spowodowały niezgodne z umową wykorzystywanie budżetowych pieniędzy. Ich suma w skontrolowanych projektach wyniosła 19 159 tys. zł, z której zwrócono Komitetowi zaledwie 360,9 tys. zł. Równocześnie zespoły KBN podjęły pozbawione podstaw prawnych uchwały o odstąpieniu od żądania zwrotu pieniędzy i umorzyły należności w wysokości 12 895 tys. zł. Ponadto kontrolowane jednostki wydały niezgodnie z zawartymi umowami kwotę 1728 tys. zł.

Na przykład:

- W jednym z uniwersytetów we wszystkich kontrolowanych projektach stwierdzono dostosowywanie wydatków do planu za zgodą służb finansowych uczelni. Niewykorzystane środki w poszczególnych pozycjach kosztorysów przeznaczano na inne wydatki związane z realizacją poszczególnych grantów. Łączne wydatki były w rzeczywistości niższe o 123,3 tys. zł. od wykazanych w raportach.

- W jednej z akademii medycznych wydano prawie 200 tys. złotych (m.in. na wynagrodzenia osób spoza zespołu wykonawców projektów) na zakup nieplanowanej aparatury naukowo-badawczej oraz na usługi inne.

- W jednym z przedsiębiorstw konstrukcyjno-badawczych niezgodnie z przeznaczeniem wydano ponad 400 tys. zł. Analiza czterech kontrolowanych projektów wykazała dowolne dopasowywanie kosztów ich realizacji do wysokości kwot określonych umowami. W te koszty księgowano także wydatki ogólne spółki. Nagminnie dokonywano tu zakupów aparatury badawczej innej niż planowano w umowach. Ustalono m.in., że KBN dwukrotnie dokonywał sfinansowania kosztów zakupu tej samej aparatury. W dwóch projektach rozliczono bezzasadnie koszty wyjazdów zagranicznych (w tym prezesa zarządu spółki do Japonii) osób niebędących wykonawcami projektów.

- W jednej ze spółek została zniszczona dokumentacja finansowa z pierwszego roku realizacji projektu. Stwierdzono, iż raport końcowy był sporządzony niezgodnie z zasadami ustalonymi z KBN,

mimo to Komitet przyjął ów raport bez zastrzeżeń. Przy realizacji projektu wydano niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie ok. 100 tys. zł.

Kontrola wykazała, iż kierownicy tylko 11,4% projektów wywiązali się w terminie z obowiązku sporządzenia raportów końcowych.

Należy zaznaczyć, iż w latach objętych kontrolą odpowiednie służby KBN przeprowadziły 93 własne kontrole realizowanych projektów. Służby finansowo-księgowe podejmowały - niestety, nieskuteczne - działania mające na celu wyegzekwowanie środków budżetowych wykorzystanych niezgodnie z umowami. Zespoły podejmowały uchwały o odstąpieniu od zwrotu pieniędzy uznając za uzasadnione niewykonanie lub zmianę niektórych postanowień umów, np. co do harmonogramów, kosztorysów i celowości wydatkowanych pieniędzy.

Obydwie kontrole NIK potwierdziły wieloma konkretnymi ustaleniami zasadność poglądu wyrażonego w 1992 r. przez prof. Zdzisława Pawlaka[2]: *„Przyjęty przez KBN system oceny propozycji badawczych ma charakter wysoce formalny, co w istocie utrudnia możliwość rzeczowej oceny, merytorycznej oceny projektów, niepotrzebnie angażuje wielu ludzi w proces decyzyjny, podrażając koszty całego procesu, a merytoryczną ocenę zastępuje żonglerką liczbami i rozmyciem odpowiedzialności za podjęte decyzje."*

Rozbudowany aparat urzędniczy Departamentu Badań KBN, zbyt daleko posunięta tolerancja wobec nagminnych praktyk odstępowania od ustaleń zawartych w umowach o realizację projektów, sankcjonowanie *post factum* samowolnych działań ich wykonawców i braku dyscypliny finansowej, a także brak zintegrowanego systemu komputerowego do monitorowania procesu realizacji grantów dał podstawę do sformułowania opinii, iż nadzór Komitetu nad prawidłowym wykorzystaniem publicznych pieniędzy był niewystarczający i nieskuteczny.

Do kierowników skontrolowanych jednostek wystosowano zgodnie z procedurą wystąpienia pokontrolne. Wnioskowano w nich m.in. ponowne rozliczenie tych projektów badawczych, w których wykryto nieprawidłowości; dokonanie zwrotu środków budżetowych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizowanymi projektami; terminowe sporządzanie sprawozdań rocznych i końcowych realizacji projektów; zawiadamianie Komitetu o wykazanych nieprawidłowościach w rozliczonych projektach z wnioskiem o wznowienie postępowania rozliczeniowego.

W wystąpieniu do Ministra Nauki - Przewodniczącego KBN Izba wnioskowała m.in.: o sfinalizowanie prac nad opracowaniem zintegrowanego systemu kompleksowej obsługi informatycznej projektów; stworzenie informatycznej bazy danych obejmującej potencjalnych i faktycznych recenzentów projektów; eliminację przypadków powoływania na recenzentów wniosków i raportów z wykonania projektów osób zaangażowanych w ich realizację; skuteczne egzekwowanie od kierowników terminowego składania rocznych i końcowych raportów o realizacji projektów oraz wyegzekwowanie zwrotu środków budżetowych wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.

*mgr Wiesław Łuka*
*Departament Prezydialny w NIK*

[2] „Kilka uwag o metodzie oceniania grantów", Biuletyn KBN, nr 3, 1992 r.

**Andrzej Lewiński**

## PLUSY I MINUSY DZIAŁALNOŚCI KAS CHORYCH

Pytanie, czy kasy chorych są potrzebne, jest zasadne szczególnie w kontekście publicznych wypowiedzi ministra zdrowia o zamiarze likwidacji kas do końca 2002 r. oraz powołaniu w ich miejsce krajowego funduszu ochrony zdrowia z oddziałami w każdym województwie, wykorzystującymi dotychczasową bazę materialną kas.

Argumentem przemawiającym za likwidacją kas jest, zdaniem ministra, destabilizacja systemu ochrony zdrowia w Polsce - działa on chaotycznie. W związku z tym „trzeba uporządkować finansowanie, żeby państwo mogło prowadzić politykę zdrowotną. Trzeba przywrócić konstytucyjną odpowiedzialność rządu za ochronę zdrowia [...]. Dziś jest siedemnaście kas, [...] siedemnaście różnych systemów kontraktowania, wyceniania świadczeń, rozliczania umów [...]”[1].

Trudno nie odmówić racji ministrowi zdrowia w krytyce wdrażania systemu ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce. Złożyło się na to wiele przyczyn. Na niektóre z nich zwracała także uwagę Najwyższa Izba Kontroli, opierając się na ustaleniach kontroli przeprowadzonych w latach 1999 - 2001. Trudno jednak na ich podstawie sformułować wniosek, że winę za destabilizację systemu ochrony zdrowia ponoszą kasy chorych. Z ustaleń tych wynika raczej, że to system wdrażany był w sposób nieodpowiedzialny.

Głównym ogniwem systemu ubezpieczeń zdrowotnych są kasy chorych. Ich prawidłowe funkcjonowanie jest więc podstawowym warunkiem postępu we wdrażaniu nowych rozwiązań. Dysponując uprawnieniami do kontraktowania usług o poziomie cen uzasadnionym faktycznymi kosztami ich świadczenia, zostały one wyposażone w skuteczne narzędzie do racjonalizacji kosztów tych usług. Powołanie instytucji ubezpieczenia zdrowotnego, w powiązaniu z usamodzielnieniem zakładów opieki zdrowotnej, miało więc wyeliminować zasadniczą wadę systemu ochrony zdrowia funkcjonującego przed 1 stycznia 1999 r. Wadą tą było finansowanie przez państwo zasobów materialnych w ochronie zdrowia, a nie rzeczywistych kosztów usług świadczonych ubezpieczonym. Nowe rozwiązania prawne[2] miały sprzyjać lepszej gospodarce środkami publicznymi wydatkowanymi na tę sferę, ze względu na występujące wówczas - ze stałą tendencją wzrostową i negatywnymi konsekwencjami dla budżetu państwa - zjawisko nagminnego zadłużania się służby zdrowia. W latach 1993 - 1998 jej zobowiązania finansowe wzrosły jedenastokrotnie, w tym wymagalne - dziewięciokrotnie. Według stanu na koniec 1998 r., zobowiązania jednostek służby zdrowia podległych wojewodom wyniosły 7240,8 mln zł, w tym wymagalne - 6084,3 mln zł[3]. Zobowiązania państwowych szpitali klinicznych, nadzorowanych przez ministra zdrowia, wyniosły natomiast 471,5 mln zł, w tym wymagalne - 294 mln zł. W porównaniu z 1997 r. zobowiązania wymagalne wzrosły ponad dwukrotnie. Niekontrolowane zadłużanie się jednostek służby zdrowia było powszechne i nabrało charakteru utrwalonej patologii systemu finansów publicznych[4].

W rozważaniach na temat, czy kasy są potrzebne, nie można więc zapominać o sytuacji, jaka miała miejsce przed 1999 r. A niewątpliwie nie była ona dobra - rosnące zadłużenie prowadziło do katastrofy finansów publicznych. Jeżeli nie będziemy analizować systemu wyłącznie przez pryzmat trapiących obywateli utrudnień związanych ze złym jego funkcjonowaniem, mających niewątpliwie często wręcz charakter patologiczny, odpowiedź na to pytanie nie będzie trudna. Nie można także zapominać, że w 2000 r. kasy chorych i budżet Ministerstwa Zdrowia dysponowały, w przeliczeniu na jednego uprawnionego do świadczeń, środkami w wysokości około 700 zł w skali rocznej[5]. Środki te

---

[1] Por. M. Solecka: „Społeczeństwo nie przeżyłoby kolejnej reformy” - rozmowa z ministrem zdrowia prof. M. Łapińskim, „Rzeczpospolita” nr 261 z 8 listopada 2001 r.

[2] Por. ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153, ze zm.).

[3] Por. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r.*, tom I, NIK, Warszawa, czerwiec 1999 r., s. 358. Dotyczy części 85 - Budżety wojewodów, dział 85 - Ochrona zdrowia.

[4] Por. *Informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. w części 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej*, NIK, czerwiec 1999 r., s. 8 - 9. Dotyczy części 35 budżetu państwa. Jej dysponentem był wówczas minister zdrowia i opieki społecznej.

[5] Por. *Informację o wynikach kontroli wdrażania systemu ubezpieczeń zdrowotnych*, NIK, sierpień 2000 r., s. 18 i zał. nr 4 oraz *Informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2000 r., część 46 - Zdrowie*, NIK, czerwiec 2001 r., s. 28, tabl. nr 2.

muszą wystarczyć na zakup świadczeń oraz pokrycie kosztów administracyjnych instytucji obsługujących system. Stwierdzenie to nie jest wprawdzie odkrywcze, ale pokazuje skalę problemu, z jakim mamy do czynienia, szczególnie w sytuacji kryzysu finansów publicznych.

W analizie pomogą niewątpliwie przedstawione poniżej główne ustalenia kontroli, dotykające problematyki ubezpieczenia zdrowotnego i funkcjonowania kas chorych.

W okresie od lipca 1999 r. do lutego 2000 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wdrażania systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Objęto nią m.in. Ministerstwo Zdrowia, Biuro Pełnomocnika Rządu[6] i wszystkie kasy chorych[7].

W jej wyniku stwierdzono, że nowe rozwiązania w dziedzinie finansowania ochrony zdrowia nie zadziałały skutecznie w praktyce. Ceny zakontraktowanych usług tego samego rodzaju w obrębie danej kasy były zróżnicowane. Ponadto, ceny usług ustalone w trybie negocjacji różniły się niejednokrotnie od przyjętych następnie w umowach. Przyczyną tego było m.in. nieutworzenie w pierwszym roku działania kas systemu umożliwiającego ustalanie faktycznych kosztów usług zdrowotnych. Nie sprzyjały temu rozwiązania prawne okresu przejściowego, zgodnie z którymi poziom kosztów jednostkowych do negocjacji z kasami miały ustalić zakłady ubiegające się o zawarcie umów. Kasy nie dysponowały jednak wystarczającymi danymi, umożliwiającymi skuteczne zweryfikowanie przedstawionych wyliczeń, nie było bowiem rejestrów usług medycznych, mimo iż minister zdrowia i wojewodowie zostali zobowiązani do ich utworzenia - najpóźniej do 31 grudnia 1998 r.[8] Rejestry podlegały przejęciu, z dniem 1 stycznia 1999 r., przez kasy. Miały być one następnie wykorzystywane, m.in. jako baza informacyjna o kosztach usług w latach poprzednich. Niedotrzymanie ustawowego terminu utworzenia rejestrów oraz opóźnienia w systemowej rejestracji usług spowodowało, że kasy, które miały przejąć rejestry, zostały pozbawione technicznych podstaw do racjonalizowania kosztów usług, a tym samym gospodarnego wykorzystania powierzonych im środków.

W pierwszym roku działania kas nie zostały także spełnione oczekiwania w sferze usprawnienia organizacji opieki zdrowotnej. Nieumiejętne wdrażanie nowego systemu nie przyniosło oczekiwanych efektów organizacyjnych, pogłębiło natomiast niektóre negatywne zjawiska występujące w starym systemie. Krytycznie oceniono niezapewnienie ubezpieczonym swobodnego dostępu do lekarzy specjalistów. Tworzenie sieci racjonalnych powiązań między kasami, podmiotami świadczącymi usługi zdrowotne oraz osobami ubezpieczonymi zakłócił brak planów ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Obowiązek ich opracowania przez samorząd został wprowadzony 1 lipca 1999 r.[9] Główną przeszkodą w przygotowaniu planów, które kasy miały wykorzystywać w procesie kontraktowania usług, było niewydanie przez ministra zdrowia aktu wykonawczego[10] określającego zasady i warunki, jakim plan powinien odpowiadać. W rezultacie kasy nie mogły racjonalnie kształtować systemu umów na usługi zdrowotne, wiążąc je z potrzebami lokalnymi.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym wprowadzenie nowych rozwiązań Ministerstwo Zdrowia nie zadbało o wdrożenie informatycznego systemu wspomagania kas, który w założeniach miał m.in. zapewnić skuteczną weryfikację informacji o członkostwie osób ubezpieczonych, należności z tytułu niewpłaconych składek itp. W rezultacie kasy, mimo wielu baz danych, nie miały pełnego rozeznania co do rzeczywistej liczby zarejestrowanych osób. Nie mogły więc wykonywać części swoich ustawowych zadań, m.in. prowadzić ewidencji osób ubezpieczonych, stwierdzać i potwierdzać prawo osoby ubezpieczonej do świadczeń itp. Sytuacja ta była negatywnym skutkiem braku jednolitej i konsekwentnie realizowanej koncepcji zakupu systemu informatycznego oraz niewłaściwego przygotowania procedur przetargowych. W rezultacie, ze znacznym opóźnieniem kupiono system ze środków budżetowych za około 30 mln zł, ale nie funkcjonował on jeszcze do czasu zakończenia kontroli. Trzeba także dodać, że Ministerstwo nie zapewniło sprawnej obsługi finansowej i organizacyjnej w początkowym okresie działalności Pełnomocnika Rządu. Środki na działalność Pełnomocnika przyznane zostały po 5 miesiącach, zaś decyzja o utworzeniu biura - po upływie 14 miesięcy od jego powołania.

Już na starcie systemu dały o sobie znać negatywne konsekwencje błędów popełnionych poza nim. Niższa niż planowano ściągalność składek na ubezpieczenie zdrowotne przez ZUS spowodowała zakłócenia w finansowaniu świadczeń - wpływy kas w I półroczu 1999 r. były o 800 mln zł (o 8,9%) niższe od przewidywanych. Zakład nie wywiązywał się ponadto z obowiązku prowadzenia

---

[6] Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego.

[7] Por. *Informację o wynikach kontroli wdrażania...*, op. cit., s. 3 - 11.

[8] Por. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. o zamianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 104, poz. 661, ze zm.).

[9] Por. art. 55a ust. 1 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

[10] Tamże - art. 55a ust. 2.

indywidualnych kont ubezpieczonych, ewidencji należnych i odprowadzonych składek oraz zobowiązań z tytułu nieuiszczonej składki[11].

Niższe wpływy ze składek spowodowały również zakłócenia w gospodarce finansowej kas - na dzień 30 czerwca 1999 r. odnotowano niedobór w wysokości 542,8 mln zł. Większość kas zawarła w związku z tym, za zgodą Pełnomocnika Rządu, umowy z bankami o tzw. debet na rachunku bieżącym (czyli umowy o kredyt) - do wysokości 494 mln zł. Do 30 września 1999 r. koszty obsługi wykorzystanego kredytu (prowizja i odsetki) obciążyły wydatki kas kwotą ok. 9 mln zł. Uchwały Pełnomocnika Rządu w tej sprawie[12] podjęte zostały z naruszeniem przepisów prawa[13]. Potrzebę zawarcia umów z bankami uzasadniano także zmianą przeznaczenia pożyczki z budżetu państwa w wysokości 847,4 mln zł, przyznanej pierwotnie na finansowanie działalności kas w pierwszym okresie ich funkcjonowania na inny cel, tj. na wypłatę, w związku z decyzjami rządowymi, „trzynastki" za 1998 r. pracownikom publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Problemy finansowe kas pogłębiło także niewprowadzenie - w sytuacji występujących powszechnie nieprawidłowości w wystawianiu i realizacji recept, w tym dla inwalidów wojennych - skutecznych mechanizmów racjonalizujących wydatki z tytułu refundacji kosztów leków ordynowanych w lecznictwie ambulatoryjnym. Skala i zakres tych nieprawidłowości uprawniały do stwierdzenia, że część wydatków z tego tytułu była niecelowa.

Za niepokojące uznano podejmowanie przez organy administracji rządowej, pod presją bieżących potrzeb, działań naruszających porządek prawny, co zwiększyło kłopoty finansowe kas. Przykładem może być bezprawne przekazanie przez kasy - na polecenie Pełnomocnika Rządu - 33,9 mln zł z dotacji budżetowych[14] na działalność wojewódzkich kolumn transportu sanitarnego. Źródłem tych doraźnych decyzji było nieuwzględnienie, na etapie przygotowywania przez Ministerstwo Zdrowia rządowych projektów dostosowujących przepisy prawa do przyjętych kierunków reformy ochrony zdrowia, potrzeby usamodzielnienia kolumn i przekazania ich do prowadzenia - jako zadanie własne - samorządowi wojewódzkiemu.

W okresie od czerwca do października 2000 r. NIK przeprowadziła kolejną kontrolę - zawierania i realizacji przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej umów o wykonywanie świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego[15].

W wyniku kontroli, którą objęto wszystkie kasy chorych, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz 51 zakładów stwierdzono, że zawieraniu przez kasy umów na 2000 r. towarzyszyły liczne nieprawidłowości. Miały one także wpływ na ich wykonywanie przez zakłady opieki zdrowotnej.

W celu zapewnienia ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych na 2000 r., kasy zawierały umowy z podmiotami publicznymi i niepublicznymi, wyłonionymi w drodze konkursu[16]. W procesie wyłaniania oferentów naruszane były jednak przepisy prawa. Miały też miejsce przypadki podpisania umów przed rozstrzygnięciem konkursu. Stroną dyktującą warunki umów były niewątpliwie kasy. Zawarły one umowy praktycznie z tymi wszystkimi oferentami, którzy zaakceptowali narzucone im warunki. Rozstrzygnięcie konkursów, zakończone zawarciem umów, nastąpiło z dużym opóźnieniem. Do końca 1999 r. zawarto jedynie niewielką część umów (19%); pozostałe zawierane były sukcesywnie w 2000 r. Organizowano również kolejne konkursy. Do czasu zawarcia umów oferenci świadczyli usługi na podstawie pisemnych zobowiązań kasy do zawarcia umowy lub często na własne ryzyko, bez gwarancji prawnych co do możliwości późniejszego ich sfinansowania.

Kasy nie dysponowały odpowiednio zagregowaną, a tym samym użyteczną wiedzą o faktycznych kosztach usług oferowanych przez podmioty biorące udział w konkursie. Nie mogły więc

---

[11] Por. art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU nr 137, poz. 887).

[12] Por. art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU nr 137, poz. 887).

[13] Por. art. 130 ust. 2 i art. 131b ust. 7 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Sfinansowanie różnicy spowodowanej przewagą kosztów działalności bieżącej nad przychodami kasy mogło wówczas nastąpić wyłącznie z funduszu rezerwowego lub pożyczki udzielonej przez sejmik wojewódzki.

[14] Przyznanych kasom w styczniu 1999 r. na wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (1694,7 mln zł) i w maju 1999 r. - na dodatkową wypłatę wynagrodzeń (150 mln zł).

[15] Por. *Informację o wynikach kontroli zawierania i realizacji przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej umów o wykonywanie świadczeń zdrowotnych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego*, NIK, czerwiec 2001 r., s. 4 - 8.

[16] Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie konkursu ofert na zawieranie przez kasy chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych (DzU nr 148, poz. 978 i z 1999 r., nr 63, poz. 726).

w sposób optymalny korzystać z możliwości racjonalizacji kosztów przez kontraktowanie usług o poziomie cen uzasadnionym faktycznymi kosztami ich świadczenia. Tak więc dobór tych podmiotów na 2000 r. praktycznie nie różnił się od doboru, jaki miał miejsce w 1999 r.

Obowiązek kas wobec ubezpieczonych, dotyczący zapewnienia im świadczeń na 2000 r., wykonany został, uwzględniając inflację, na poziomie niższym niż finansowe wykonanie w 1999 r. Kasy kontraktowały poszczególne rodzaje usług na poziomie kosztów odbiegającym od określonego w planach finansowych, co było skutkiem niewystarczającego rozpoznania faktycznej struktury zapotrzebowania na świadczenia. Jedną z przyczyn, podobnie jak w 1999 r., był brak tzw. planów zapewnienia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, mimo iż obowiązek opracowywania ich przez samorządy (o czym wspomniano już wcześniej) został wprowadzony od 1 lipca 1999 r.[17]

Ceny usług tego samego rodzaju w obrębie danej kasy były zróżnicowane, ponieważ niewłaściwie oszacowano rzeczywiste koszty świadczeń. Różnice kosztów jednostkowych wystąpiły zwłaszcza w lecznictwie stacjonarnym. Również ilości zakontraktowanych usług były w wielu przypadkach niższe w relacji do świadczonych przez te podmioty w 1999 r. Skutkiem limitowania świadczeń było ograniczenie dostępu do nich.

Kasy, podobnie jak w 1999 r., w dalszym ciągu nie miały wiarygodnych danych o rzeczywistej liczbie osób zarejestrowanych. Nie mogły więc wykonywać poprawnie zadań w zakresie prowadzenia ewidencji ubezpieczonych, stwierdzania oraz potwierdzania ich prawa do świadczeń. Niezadowalająca była tzw. identyfikacja składki, czyli imiennego „przypisania" wniesionej składki do konkretnej osoby ubezpieczonej. ZUS w dalszym ciągu nie prowadził bowiem indywidualnych kont osób ubezpieczonych. Udział kwoty ze składek zidentyfikowanych w ogólnej kwocie wpływów kształtował się na poziomie około 13%. Lepsza była natomiast ściągalność składki w I półroczu 2000 r. - większa od prognozowanej o 2,3%, przy wskaźniku ściągalności wynoszącym 97%.

Wydatki kas na refundację leków w 2000 r. zwiększyły się w porównaniu z 1999 r. o 30%, podczas gdy w tej grupie wydatków planowano wzrost na poziomie 0,5%. Przyczyną znacznego wzrostu kosztów refundacji były m.in.: wprowadzony 1 stycznia 2000 r. podatek od towarów i usług w obrocie lekami, nowe ceny urzędowe leków krajowych, podniesienie limitów cenowych leków zagranicznych, rozszerzenie listy leków refundowanych oraz zakresu uprawnień do leków bezpłatnych.

W sposób celowy nie została zagospodarowana pożyczka z budżetu państwa w wysokości 1 mld zł, przyznana kasom na spłatę zobowiązań i kosztów świadczeń dla ubezpieczonych, na które zabrakło środków w związku z mniejszymi niż zakładano wpływami ze składki w 1999 r. Niektóre kasy, z braku takich potrzeb, przyznane środki umieściły na lokatach terminowych w bankach. Inne, ze względu na prawie dwumiesięczny okres między złożeniem wniosku o pożyczkę a jej faktycznym otrzymaniem, pokryły zobowiązania z 1999 r. ze środków pochodzących z bieżących wpływów, traktując pożyczkę jako refundację wydatków poniesionych przed jej otrzymaniem. Również i w takich przypadkach pożyczka została zdeponowana na lokatach terminowych. W pozostałych kasach wysokość pożyczki uniemożliwiła pokrycie wszystkich zobowiązań z 1999 r. Ich sytuacja finansowa poprawiła się więc jedynie nieznacznie. Główną przyczyną był brak w przepisach prawa[18] celu, na jaki pożyczka ma zostać faktycznie spożytkowana. Istotne jest, że w umowach zawartych przez ministra finansów z dyrektorami kas nie sprecyzowano, że pożyczka podlega zwrotowi, jeśli nie zostanie wydana na wskazane cele.

O uszczuplaniu środków na finansowanie systemu świadczyło pokrywanie z nich kosztów mobilizacyjnych przez zakłady, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej[19]. Miało to negatywny wpływ na finanse Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych. Jej Zarząd nie miał wprawdzie informacji o skali tego zjawiska, twierdził jednak, iż na skutek niedofinansowania przez MON koszty zadań mobilizacyjnych szpitale wojskowe pokrywają ze środków uzyskanych w ramach zawartych z kasą umów o świadczenia zdrowotne, tj. w granicach ok. 300 zł w przeliczeniu na pacjenta hospitalizowanego. Problem ten, jak wyjaśniono, był wielokrotnie sygnalizowany, jednak bez rezultatu[20].

---

[17] Por. przyp. 9.

[18] T.j. w znowelizowanej ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

[19] Tamże - art. 128.

[20] UNUZ, Biuru Pełnomocnika Rządu oraz MON. Prezes NIK wystąpił do ministra obrony narodowej, wnosząc o usunięcie przyczyn finansowania ze składki kosztów innych niż wyszczególnione w art. 128 ustawy. W odpowiedzi, 5 marca 2001 r., minister poinformował, że wystąpił do dowódców rodzajów sił zbrojnych i komendantów szpitali, aby przy zawieraniu umów precyzyjnie określano potrzeby i środki oraz możliwości ich realizowania, bez angażowania środków przeznaczonych na usługi zdrowotne.

Do wykonywania zadań kontrolnych wobec kas i podmiotów świadczących usługi zdrowotne w związku z umowami zawartymi z kasami, nie został właściwie przygotowany UNUZ. Jedynie niewielka część pracowników kierowanych do wykonywania czynności kontrolnych miała praktykę kontrolerską lub została przeszkolona w prowadzeniu tych czynności. Uwagę zwracał wydłużony, nawet do 6 miesięcy, okres realizacji wyników kontroli, co sprawiało, że traciły one aktualność. Problemy w realizacji przez Urząd zadań z tego zakresu stwarzało także nieokreślenie w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym trybu i zasad przeprowadzania kontroli przez pracowników Urzędu. Ponadto, prezes Urzędu, wykonując ustawowe zadania z zakresu nadzoru nad kasami, np. wydając decyzje w sprawie wyrównania finansowego lub rozpatrując skargi, nie przestrzegał terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Od stycznia do maja 2001 r. Izba przeprowadziła kontrolę gospodarowania przez wszystkie kasy chorych i Krajowy Związek Kas Chorych środkami na wynagrodzenia w 2000 r.[21]

Stwierdzono, że płaca dyrektora kasy kształtowała się - według stanu na koniec 2000 r. - w granicach od 7 tys. zł do 8 tys. zł, zastępcy dyrektora - od 6,2 tys. zł do 8 tys. zł, kierownika oddziału (departamentu) - od 2,2 tys. zł do 12,7 tys. zł, pracowników merytorycznych - od 800 zł do 9,2 tys. zł oraz administracji i obsługi - od 700 zł do 5,7 tys. zł. Po wejściu w życie ustawy „kominowej"[22] wynagrodzenia zostały zmniejszone. Dla porównania można podać, że w okresie poprzedzającym wejście ustawy w życie (od stycznia do czerwca 2000 r.) płace na wyszczególnionych wyżej stanowiskach wynosiły odpowiednio: od 10,3 tys. zł do 16,6 tys. zł, od 7,3 tys. zł do 14,5 tys. zł, od 5,1 tys. zł do 14,3 tys. zł, od 1 tys. zł do 9,1 tys. zł i od 600 zł do 4,5 tys. zł.

Ustalając maksymalną wysokość wynagrodzenia dyrektorów i członków zarządów kas, ustawodawca pozostawił kasom uprawnienia do swobodnej regulacji wysokość płac pozostałych pracowników, zgodnie z ustalonymi, wewnętrznymi zasadami. Kasy gospodarowały środkami na wynagrodzenia w 2000 r., formalnie rzecz biorąc, zgodnie z tymi zasadami. Zasady te były naruszane sporadycznie, nieprawidłowości nie miały więc powszechnego charakteru.

Izba zwróciła jednak uwagę, że wspomniane rozwiązania nie spełniają wymagań ustanowionych przez przepisy prawa dla sektora finansów publicznych. Stanowią one, że składka na ubezpieczenie zdrowotne jest środkiem publicznym[23]. Kasy należą do tego sektora[24], zaś wydatkowanie środków publicznych może następować, jak wynika z Konstytucji RP, wyłącznie na podstawie ustawy[25]. W kasach obowiązują wprawdzie wewnętrzne regulaminy, tworzone na podstawie przepisów Kodeksu pracy[26], jednakże umożliwiają one praktycznie dowolne kształtowanie wysokości indywidualnych wynagrodzeń. Przyznanie prawa do kształtowania wynagrodzeń pracowników kas wyłącznie ich organom, tj. zarządom i radom, odbiega więc od regulacji prawnych w sektorze publicznym. Poza przepisami dotyczącymi dyrektorów i członków zarządów kas, wynikającymi z ustawy „kominowej", nie ma norm kształtujących wysokość środków, jakie kasy mogą przeznaczyć na wynagrodzenia oraz określających kwalifikacje i zasady wynagradzania pracowników[27].

Koszty funkcjonowania kas zwiększała także wysoka dynamika zatrudnienia - w 2000 r. o 25%. Ustawodawca nie określił jednak kryteriów planowania zatrudnienia, które uwzględniałyby np. uwarunkowania związane z liczbą ubezpieczonych, rozległością terenu działania kasy i innymi wymiernymi czynnikami. Brakuje więc obiektywnych kryteriów kształtowania zatrudnienia w tych podmiotach. W tej sytuacji stan zatrudnienia był najczęściej pochodną mniej lub bardziej rozbudowanej struktury organizacyjnej oraz założeń przyjętych w planach finansowych, w części dotyczącej środków na wynagrodzenia[28].

---

[21] Por. *Informację o wynikach kontroli gospodarowania przez kasy chorych i Krajowy Związek Kas Chorych środkami na wynagrodzenia w 2000 r.*, NIK, wrzesień 2001 r., s. 8 - 9.

[22] Por. ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (DzU nr 26, poz. 306).

[23] Por. art. 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 2e ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.) oraz art. 2 pkt 7g ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. DzU z 1998 r., nr 119, poz. 773, ze zm.).

[24] Por. art. 5 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

[25] Por. art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).

[26] Por. art. $77^2$ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (DzU nr 24 , poz. 141, ze zm.).

[27] Przeciętne wynagrodzenie w sektorze administracji publicznej w 2000 r. wynosiło 2431 zł, zaś w sektorze ochrony zdrowia ludzkiego 1488 zł. Por. *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001. W kasach natomiast kształtowało się w 2000 r. na poziomie 3650 zł.

[28] Por. także A. Lewiński: *Wynagrodzenia w kasach chorych*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2001, s. 53.

Wykorzystując powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli - niezależnie od wniosków mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, przedstawionych kierownikom skontrolowanych podmiotów[29] - uznała także za celowe znowelizowanie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym przez wprowadzenie do niej upoważnień do określenia[30]:

**1.** Standardów jakości świadczeń zdrowotnych i kosztów procedur medycznych oraz obowiązku corocznego publikowania danych o kształtowaniu się, w skali kraju, cen (kosztów) poszczególnych świadczeń i procedur[31]. Stwierdzono bowiem, że koszty tych samych świadczeń kontraktowanych przez kasy były zróżnicowane, niekiedy w znacznym stopniu, zarówno między podmiotami świadczącymi usługi w obrębie kasy, jak i kasami w skali całego kraju. Poziom kosztów z reguły nie wynikał z żadnego udokumentowanego uzasadnienia. Okoliczność ta była oczywistą przeszkodą w zracjonalizowaniu gospodarki środkami wydatkowanymi na zakup usług, mającą niekorzystny wpływ na jakość i dostępność do świadczeń[32], zwłaszcza że kasy nie dysponowały efektywnym narzędziem ustalania uzasadnionych kosztów poszczególnych świadczeń. Narzędziem tym, z uwagi na zaniedbania w rejestrowaniu usług medycznych, nie mógł być system RUM, teoretycznie podlegający przejęciu przez kasy z dniem 1 stycznia 1999 r.

**2.** Niezbędnych kwalifikacji i zasad wynagradzania (nagradzania) pracowników kas, a także zasad kształtowania zatrudnienia na podstawie wymiernych czynników, w tym np. liczby ubezpieczonych czy rozległości terenu działania kasy. W kasach obowiązują wprawdzie regulaminy wynagradzania, jednak umożliwiają one praktycznie dowolne kształtowanie wynagrodzeń. Pozostawienie tej sprawy - a dotyczy ona ponad 4,5 tys. pracowników - organom kas[33] odbiega od regulacji prawnych w sektorze publicznym[34]. W odniesieniu do kas ustawodawca wskazał jedynie, że wysokość środków na koszty administracyjne, w tym na wynagrodzenia, określa corocznie rada kasy w planie finansowym.

**3.** Zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez UNUZ. Brak regulacji odnoszących się do procedur, terminów i zasad przygotowania kontroli, dokumentowania czynności kontrolnych, sporządzania protokołu kontroli itp. - stwarza istotne problemy w realizacji przez Urząd zadań z tego zakresu.

Izba wniosła ponadto o wykonanie przez ministra zdrowia ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego zasady i warunki, jakim powinien odpowiadać plan zapewnienia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Z powodu braku tego aktu[35] kasy nie dysponują sprawnym narzędziem do racjonalnego kształtowania systemu umów z podmiotami świadczącymi usługi zdrowotne, w powiązaniu z potrzebami lokalnymi.

,

Powyższe ustalenia i wnioski nie wyczerpują oczywiście wszystkich istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem kas oraz systemu ochrony zdrowia. Ale czy nawet w ich świetle za zasadny należy uznać postulat ich likwidacji? Opisane fakty wskazują, że za niesprawne funkcjonowanie instytucji obsługujących system - zwłaszcza w okresie przygotowań, a następnie rozpoczęcia przez nie działalności - w większości wypadków winę ponosi administracja rządowa - Ministerstwo Zdrowia, Pełnomocnik Rządu, a także częściowo ZUS, w związku z niesprawnym działaniem w zakresie poboru składki w 1999 r. Również wysokie płace członków zarządów i dyrektorów kas, znajdujące jednak pokrycie w środkach ze składki przeznaczanych na tzw. koszty administracyjne, zmniejszone następnie wskutek wejścia w życie ustawy „kominowej", nie były kwestionowane przez Pełnomocnika Rządu, wykonującego wówczas funkcję „jednoosobowej" rady kas chorych, jak również UNUZ.

---

[29] Por. art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937).

[30] Przez ministrów: pracy i polityki socjalnej oraz zdrowia - odpowiednio do zakresu postulowanych nowelizacji.

[31] Por. Informacje wymienione w przyp. 7 i 15, s. 11 - 12 i 8 - 10

[32] Por. art. 68 ust. 2 Konstytucji RP. System ubezpieczeń zdrowotnych bazuje na zagwarantowanym w Konstytucji równym dostępie wszystkich obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

[33] Według stanu na koniec grudnia 2000 r.

[34] Por. m.in. ustawę z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 110, poz. 1255, ze zm.).

[35] Por. art. 55a ust. 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Państwo zainwestowało we wdrożenie systemu znaczne środki. Kasy otrzymały m.in. na jego wprowadzenie w 1999 r.[36] dotację z budżetu w wysokości 1694,7 mln zł. W budżecie na ten rok przewidziano ponadto na utworzenie i uruchomienie kas 142 mln zł, za które kupiono nieruchomości na siedziby kas, sfinansowano prace remontowe i adaptacyjne obiektów, kupiono samochody i system informatyczny wraz ze sprzętem komputerowym itp.

O tym, czy kasy będą stałym elementem systemu finansowania ochrony zdrowia, czy też nie, przesądzi Sejm RP. Wydaje się, że sprawę należy rozpatrywać wyłącznie w aspekcie racjonalnym. Łatwiejszy do zrealizowania będzie niewątpliwie postulat obniżenia kosztów utrzymania systemu, przy zachowaniu obecnego kształtu prawnego. Jeżeli zmiany będą polegać na zmniejszeniu liczby kas i kosztów administracyjnych, budowaniu sprawniejszych struktur służących finansowaniu zakupu usług zdrowotnych - działania te można uznać za racjonalne. Przekształcenie kas w bliżej nieokreślony fundusz z oddziałami terenowymi, prawdopodobnie w fundusz celowy mający status prawny, nie rozwiąże automatycznie podstawowego problemu, jakim jest wielkość środków łożonych na ochronę zdrowia w Polsce. Tym bardziej nie zapewni, w nowym kształcie prawnym i organizacyjnym, efektywniejszego wykorzystania przez instytucje obsługujące system środków ze składki na polepszenie organizacji opieki zdrowotnej i dostępu do świadczeń. Istnieje natomiast duże ryzyko, tak jak to już było w przypadku kas, że wprowadzi nieuniknione zamieszanie w okresie powoływania ich do życia. Trzeba również pamiętać, że wyrażane niejednokrotnie przez Izbę opinie o znacznie słabszej dyscyplinie wydatkowania środków publicznych, znajdujących się w dyspozycji funduszów celowych, w relacji do dystrybuowanych przez budżet państwa, są powszechnie podzielane. A za powrotem do stanu sprzed 1999 r., kiedy to cała sfera ochrony zdrowia finansowana była z budżetu państwa, wraz z towarzyszącymi negatywnymi zjawiskami, łącznie z niekontrolowanym zadłużaniem się zakładów opieki zdrowotnej - chyba nikt nie tęskni.

Za racjonalne należy uznać - jeżeli rzeczywiście zostaną one wprowadzone w życie - doraźne działania zapowiedziane przez prezesa UNUZ, a mianowicie, że nie zatwierdzi planu finansowego żadnej kasy na 2002 r., jeżeli nie wdroży ona propozycji oszczędności na kosztach administracyjnych. Urząd zaproponował jednocześnie wskaźnik 5,30 zł rocznie od jednego ubezpieczonego na płace urzędników kas i około 8 zł na pozostałe koszty administracyjne[37].

*mgr Andrzej Lewiński*
*b. wicedyrektor Departamentu Zdrowia*
*i Kultury Fizycznej w NIK*

[36] Tamże - art. 169c ust. 1 pkt 7. Por. również art. 49 ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (DzU nr 17, poz. 154).

[37] Por. E. Cichocka: *Tną przed likwidacją. Kasy chorych w przyszłym roku*, „Gazeta Wyborcza" z 19 listopada 2001 r.

**Józef Płoskonka**

# STAN REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO

## Wstęp

Reforma ustrojowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r.,[1] wykreowała nowy podmiot publicznoprawny, jakim jest województwo rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa. Podstawowym celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny tej wspólnoty, na co składa się przede wszystkim rozwój gospodarczy województwa, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców. W tym celu samorząd województwa określa strategię, która jest zawarta w przyjmowanych programach, a następnie odpowiada za jej realizowanie poprzez prowadzenie konkretnej polityki regionalnej, nazwanej w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[2] polityką rozwoju województwa[3].

Przewidywanym rezultatem decentralizacji, tj. przekazania kompetencji samorządowym województwom w zakresie programowania i realizacji polityki regionalnej, jest wzrost efektywności w dochodzeniu do podstawowych celów tej polityki. Zakłada się, iż nowo utworzone województwa jako regionalne wspólnoty samorządowe spełniać będą rolę tzw. ekspansywnych struktur regionalnych. Struktury te, definiowane jako obszary o dobrej jakości kapitału ludzkiego, silnym sektorze usług oraz zróżnicowanej i bogatej strukturze gospodarki[4], powinny racjonalniej wykorzystywać wszystkie możliwości wynikające ze zmian strukturalnych w gospodarce oraz skuteczniej i sprawniej reagować na potencjalne możliwości rozwoju poprzez zmianę. Praktyka uczy, iż niektóre regiony o wiele skuteczniej niż inne wykorzystują swoje możliwości osiągania wysokiej konkurencyjności w wybranych niszach rynkowych. Wprowadza się wręcz nową kategorię ekonomiczną - konkurencyjność regionów.

Przedstawiony powyżej model polityki rozwoju regionalnego, przyjmujący za naczelny cel pobudzanie zdolności konkurencyjnej województw, nazwiemy za J. Hausnerem[5] modelem decentralistyczno-konkurencyjnym, w odróżnieniu od modelu centralistyczno-wyrównawczego, przyjmującego za naczelny cel konieczność wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych województw. Należy przy tym pamiętać, że zasada wzmacniania konkurencyjności dotyczy zarówno silnych, jak i słabych województw - każdy musi zabiegać o wzmocnienie swoich silnych stron. Natomiast bardzo słabe województwa, niezdolne praktycznie do konkurencji, w sposób oczywisty wymagają - również w ramach modelu decentralistyczno-konkurencyjnego - wyrównawczej interwencji rządu.

Nie można jednak osiągnąć wysokiej konkurencyjności w poszczególnych regionach bez wsparcia działań regionalnych odpowiednią polityką rządu. Polityka regionalna rządu[6] jest częścią spójnej polityki strukturalnej, która powinna być ukierunkowana na wzmacnianie konkurencyjności różnych struktur gospodarczych, a więc również województw (regionów), przy zapewnieniu niezbędnego poziomu spójności społecznej i terytorialnej w państwie.

Warto przy okazji przypomnieć, iż pozostałą część polityki strukturalnej rządu stanowią programy sektorowe - ich adresatem są podmioty (osoby prawne i fizyczne) działające w określonych sektorach (dziedzinach) aktywności, bez względu na ich rozmieszczenie przestrzenne (typowym przykładem są interwencje państwa na rynku wybranych produktów rolnych czy program budowy autostrad lub restrukturyzacji kopalń węgla kamiennego). W ramach programów sektorowych można wyróżnić programy horyzontalne - dotyczą one rozwiązywania problemów strukturalnych, ale zawsze

---

[1] *Reforma administracji publicznej 1998 - 2001*, red. J. Płoskonka, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001, tekst dostępny na stronie internetowej www.mswia.gov.pl.

[2] Art. 11 ust. 2 ustawy, t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

[3] W opracowaniach naukowych i eksperckich często używa się nazwy polityka rozwoju regionu lub polityka intraregionalna lub wewnątrzregionalna.

[4] J. Szlachta: *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1999.

[5] J. Hausner: *Modele polityki regionalnej w Polsce [w:] „Studia regionalne i lokalne" nr 1/2001, s. 5. W artykule przedstawiono mocne i przekonujące argumenty za tym, że model centralistyczno-wyrównawczy jest wadliwym modelem docelowym polityki regionalnej w Polsce.*

[6] Zamiast sformułowania „polityka regionalna rządu" często używa się zamiennie sformułowań „polityka interregionalna" lub „polityka międzyregionalna".

obejmują całe terytorium państwa (np. programy związane z ochroną środowiska naturalnego, programy rozwoju edukacji itp.).

Widać więc, że podstawą współdziałania rządu i województw powinno być zinstytucjonalizowane partnerstwo. Współdziałanie jest konieczne w celu całościowego i wieloaspektowego zintegrowania resortowego (sektorowego) punktu widzenia z realizowanym przez samorząd programem rozwoju województwa. Rząd powinien mieć możliwość współfinansowania tych programów regionalnych, które uzna za istotne w ramach swojej spójnej polityki strukturalnej. Z drugiej strony, samorząd województwa powinien dysponować pełną wiedzą na temat celów i priorytetów projektów będących regionalnymi komponentami polityki sektorowej rządu. Powinien również współuczestniczyć w ich programowaniu i wykonywaniu. Dlatego też, jeżeli mówimy o polityce rozwoju regionalnego[7], mamy zawsze na myśli ten efekt synergii (lub wartość dodaną, jak mówią inni), jaki tworzy się w określonym województwie z sumowania efektów realizacji polityki rozwoju województwa, prowadzonej przez województwo, z efektami prowadzenia przez rząd centralny na obszarze tego województwa spójnej polityki strukturalnej (której jedną częścią jest polityka regionalna, a drugą regionalny komponent programów sektorowych).

Ze względu na powiązanie polskiej polityki rozwoju regionalnego z polityką regionalną Unii Europejskiej[8] warto również pamiętać, iż Wspólnota podejmując interwencję w struktury społeczno-gospodarcze w ramach swojej polityki spójności, kieruje się kilkoma istotnymi zasadami. Są to zasady: koncentracji środków finansowych, programowania, dodatkowości, partnerstwa, zarządzania i monitorowania pomocy oraz kontroli finansowej. Warto też wiedzieć, że mocnym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce są przedakcesyjne fundusze unijne, które w przyszłości zostaną zastąpione przez fundusze strukturalne[9]. Tak więc bardzo trudno jest mówić o jednolitym systemie zasad i kryteriów dostępu województw do środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego.

Można wydzielić przynajmniej trzy rodzaje środków:

- pozostające w dyspozycji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;
- pozostające w dyspozycji ministrów odpowiedzialnych za określone działy gospodarki bądź w dyspozycji określonych agencji państwowych;
- pomocowe Unii Europejskiej (obecnie przedakcesyjne, w przyszłości strukturalne).

Podstawowym zadaniem strategicznym rządu powinno być takie ustalenie zasad wspierania realizacji polityki rozwoju poszczególnych województw (poprzez realizację polityki regionalnej oraz polityk sektorowych), aby były one całkowicie zgodne z zasadami funduszy strukturalnych. W Polsce powinien powstać, oraz skutecznie funkcjonować, jednolity system programowania, realizacji, kontroli oraz monitorowania. Wdrożenie tej zgodności pozwoli na zbudowanie odpowiednio wysokiego potencjału absorpcyjnego administracji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym jeszcze przed objęciem Polski funduszami strukturalnymi.

## Programowanie rozwoju regionalnego

### Rozwój województwa

Rozpatrzmy najpierw tę część polityki rozwoju regionalnego, którą nazywamy polityką rozwoju województw. Nie ulega wątpliwości, iż jest to podstawowe zadanie własne każdego samorządu województwa. Jest o tym mowa w rozdziale 2 ustawy o samorządzie województwa, w którym określono, że samorząd ten formułuje strategię rozwoju województwa (art. 11 ust. 1), prowadzi politykę rozwoju województwa (art. 11 ust. 2) oraz realizuje ją poprzez programy wojewódzkie (art. 11 ust. 3). W wymienionych w ustawie (art. 11 ust. 1) pięciu głównych dziedzinach składających się na strategię rozwoju województwa, trzy dotyczą szeroko rozumianej gospodarki. Jest to pobudzanie

---

[7] Hasło „polityka regionalna" [w:) *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1998.

[8] W Unii Europejskiej mianem polityki regionalnej określa się często wszystkie działania na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej poszczególnych krajów i tworzących je regionów. Jednak trudno jest przyjąć wszystkie działania funduszy strukturalnych w danym kraju jako politykę regionalną, ponieważ tylko w niektórych z nich znaczącym podmiotem są regiony. Należy więc pamiętać, że - z punktu widzenia Unii Europejskiej - polityka spójności jest terminem szerszym niż polityka regionalna.

[9] Więcej w artykułach E. Domańskiej [w:) *Zasady i cele polityki rozwoju regionalnego*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2001, s. 70; *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2001, s. 75; *Programy przedakcesyjne w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2001, s. 85.

aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Pozostałe dwa dotyczą rozwoju społecznego: zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz pielęgnowania polskości, rozwoju i kształtowania świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców. Można zauważyć wyraźną zbieżność pomiędzy sferami składającymi się na strategię rozwoju a sferami wskazanymi dla polityki rozwoju województwa. Na przykład przyjęcie strategii podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (art. 11 ust. 1 pkt 3) przekłada się na następujące konkretne działania z zakresu polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 pkt 2,4,6): utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia oraz wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technicznego i innowacyjności. Warto jeszcze podkreślić, że zasadniczym zadaniem strategii jest określenie szeroko rozumianych celów rozwoju, a nie instrumentów ich realizacji, które powinny zostać określone w programach wojewódzkich, będących dokumentami wykonawczymi strategii.

Rolę programów wojewódzkich określa art. 11 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „Strategia rozwoju wojewódzkiego realizowana jest poprzez programy wojewódzkie". Oznacza to, że programy wojewódzkie powinny zawierać konkretne przedsięwzięcia umożliwiające realizację celów strategii, określać partnerów lokalnych i ponadregionalnych oraz precyzować źródła finansowania przedsięwzięć objętych programem.

Należy zauważyć, iż podstawowymi „intelektualnymi partnerami" dla samorządu województwa będą ministerstwa opracowujące programy rozwoju konkretnych sektorów, za które odpowiadają. Wymienić tu można wieloletnie narodowe strategie sektorowe w sferze: polityki regionalnej; zatrudnienia i zasobów ludzkich; rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich; ochrony środowiska przyrodniczego; rybołówstwa oraz transportu. Istniejące lub powstające sektorowe programy rozwoju powinny wywoływać znaczące „odgórne ciśnienie" na samorządy województw, wskazując im możliwe obszary zainteresowania rządu, pozwalające liczyć na wysokie prawdopodobieństwo wsparcia kompatybilnych działań wojewódzkich. Partnerami województwa będą także gminy i powiaty leżące na jego obszarze, a więc podmioty samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, chcące zbudować lub zmodernizować tę część lokalnej infrastruktury technicznej, za którą bezpośrednio odpowiadają (drogi, wodociągi, kanalizacja, infrastruktura szkolna, opieka społeczna) oraz współuczestniczyć w budowie infrastruktury niezbędnej dla lokalnego rozwoju cywilizacyjnego, która nie wchodzi bezpośrednio w zakres ich kompetencji (telefonizacja, sieć gazownicza, infrastruktura intelektualna, rozwój lokalnej przedsiębiorczości itp.). Ich programy rozwoju lokalnego wywołują znaczące „oddolne ciśnienie" na samorząd województwa, wskazując obszary społecznego zapotrzebowania i zainteresowania.

Niesłychanie istotną sprawą jest umiejętna transformacja obu sygnałów - zarówno branżowych, pochodzących z centrum, jak i terytorialnych - z samorządów lokalnych. Ta wielość informacji, potencjalnych możliwości i oczekiwań powinna zostać poddana procedurze analizy eksperckiej oraz demokratycznych rozstrzygnięć podczas sesji sejmików województw przyjmujących swoje wieloletnie strategie rozwoju województwa, a w ramach strategii poszczególne programy wojewódzkie. Tak przetworzona informacja powinna również wrócić do centrum jako jedno z istotnych źródeł wiedzy (oraz „oddolnego ciśnienia") przy opracowywaniu, przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, projektu narodowej strategii rozwoju regionalnego.

Proces budowania strategii i opracowywania programów wojewódzkich przebiegał we wszystkich województwach bardzo intensywnie. Ponieważ ustawodawca określił tylko zasadnicze ramy merytorycznej zawartości strategii, różne województwa stosowały różne metody sporządzania tego dokumentu. Z publikacji polskich dostępny był poradnik dla samorządów województw,[10] omawiający metodologię programowania rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. G. Gorzelak i B. Jałowiecki[11] przedstawili porównawczą analizę metodologii opracowywania strategii, analizując szesnaście strategii wojewódzkich. Autorzy podkreślali zróżnicowany poziom analizowanych dokumentów oraz dużą różnorodność metodologii. Większość z nich była przygotowana w urzędach marszałkowskich z udziałem przedstawicieli samorządów lokalnych oraz instytucji i organizacji społecznych. Niewątpliwie prace nad strategiami w latach 1999 - 2000 stały się ważnym elementem działalności samorządów wojewódzkich, przyczyniły się do integracji wewnątrzwojewódzkiej oraz przyniosły syntetyczne wizje poszczególnych województw w horyzoncie

[10] M. Benio, J. Bober, J. Hausner (red.), S. Kołdras, T. Kudłacz, Ł. Mamica: *Programowanie rozwoju regionalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.

[11] G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *„Strategie rozwoju regionalnego" [w:] „Studia regionalne i lokalne" nr 1/2001, s. 41.*

czasowym co najmniej 10 lat. Pełne teksty strategii dla poszczególnych województw dostępne są na stronach internetowych samorządów województw.

Polityka regionalna rządu

Przejdźmy teraz do sposobu programowania polityki regionalnej rządu. Zasady i procedurę programowania przez rząd polityki regionalnej oraz formy współdziałania rządu z samorządem województwa i innymi partnerami biorącymi udział w polityce rozwoju regionalnego reguluje ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[12]. Ustawa ustanawia instytucje, które wykonują politykę regionalną państwa, definiuje sposób programowania rozwoju regionalnego oraz opisuje zasady wspierania rozwoju regionalnego przez państwo. Definicja ustawowa wspierania rozwoju regionalnego (art. 2, ust. 1 pkt 1) brzmi następująco: „[...] terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska, prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi". Takie szerokie rozumienie wspierania rozwoju regionalnego może oznaczać, że wszystkie terytorialnie ukierunkowane działania rządu należą w rozumieniu prawa polskiego do zagadnień rozwoju regionalnego i polityki regionalnej, nawet jeżeli znajdują się w zakresie działania innych ministrów niż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Wówczas, poprzez procedurę uzgodnień z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, muszą się znaleźć w kontrakcie regionalnym. Poza mechanizmem opisanym w ustawie mogą się więc znaleźć tylko te działania ministrów, które nie są terytorialnie ukierunkowane, czyli - jak pisze M. Kulesza[13] - „mają charakter powszechny, oparty na obiektywnych standardach [...] i nie wymagają wsparcia samorządu terytorialnego". Powszechność oznacza, że dany instrument polityki sektorowej dotyczy wszystkich, którzy odpowiadają ustalonym kryteriom (np. gminy powyżej określonej stopy bezrobocia), nie ma więc żadnych powodów, aby różnicować wsparcie i prowadzić jakiekolwiek negocjacje. Ustawa dopuszcza również zamknięty katalog zadań z zakresu rozwoju regionalnego, które nie są ujęte w kontrakcie, a mogą być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa (art. 29 ust. 1).

Działania związane z realizacją polityki regionalnej rządu wykonuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 6) we współpracy z ministrami kierującymi poszczególnymi działami administracji rządowej (art. 7 ust. 1). Ministrowie ci mają obowiązek wyodrębnić, z wykonywanych przez nich zadań takie, które są terytorialnie ukierunkowane oraz mieszczą się w jednym z następujących obszarów:

1) rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacje gospodarcze, transfer technologii;
2) restrukturyzacja wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierająca się na zasadach zrównoważonego rozwoju;
3) tworzenie nowych, stałych miejsc pracy;
4) inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej, poprawiające warunki realizowania inwestycji gospodarczych;
5) przedsięwzięcia z zakresu edukacji, w tym edukacji dorosłych;
6) przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej, będące składnikami kultury narodowej oraz ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego;
7) inwestycje poprawiające stan środowiska;
8) rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych.

Wyodrębnione zadania, z określonymi przez ministrów celami i priorytetami oraz z przypisanymi im a wyodrębnionymi w ustawie budżetowej środkami (art. 7 ust. 3) mają stanowić część poszczególnych kontraktów wojewódzkich.

Ze względu na szczególny, międzyresortowy charakter polityki regionalnej, najwyższym organem jej prowadzenia jest Rada Ministrów. Przyjmuje ona narodową strategię rozwoju regionalnego oraz uchwala programy rozwoju regionalnego państwa, zatwierdza kontrakty wojewódzkie oraz przyjmuje sprawozdania z ich realizacji. Na tej podstawie podejmuje decyzje o kontynuowaniu, zmianach bądź zaprzestaniu realizacji celów zawartych w programach i kontraktach.

[12] DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550, ze zm.
[13] M. Kulesza: *„Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny" nr 10/2000, s. 3.

Zgodnie z ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowuje kolejno następujące dokumenty:

- Projekt narodowej strategii rozwoju regionalnego, biorąc pod uwagę strategie rozwoju województw. Projekt - razem z opiniami zarządów województw, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Polityki Regionalnej Państwa oraz partnerów społecznych i gospodarczych - przedstawiany jest Radzie Ministrów do uchwalenia na co najmniej sześć kolejnych lat budżetowych (art. 11).

- Projekt programu wsparcia, stanowiący instrument realizacji narodowej strategii rozwoju regionalnego. Program wsparcia - przyjęty w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów - określa zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich (art. 13 ust. 1), powinien więc być powiązany z kolejnymi ustawami budżetowymi.

- Sprawozdania i wnioski z wykonania programu wsparcia (art. 6 ust. 1 pkt 3) z punktu widzenia gospodarności, terminowości oraz efektów realizacji zadań programu - corocznie do 30 kwietnia (art. 15 ust. 1 pkt 1).

- Analizę kontraktów wojewódzkich (w formie sprawozdania) z punktu widzenia gospodarności, terminowości oraz efektów realizacji zadań kontraktów - corocznie do 30 kwietnia (art. 15 ust. 1 pkt 2).

- Informacje o zajściu nadzwyczajnych okoliczności (zmianie prawa, niewywiązywaniu się partnerów zagranicznych z przekazania środków) wynikających z innych umów - na rozwój regionalny (art. 15 ust. 1 pkt 3).

- Wnioski dotyczące kontynuacji, zmiany lub zakończenia (rozwiązania) programu wsparcia i kontraktu wojewódzkiego (art. 15 ust. 2).

Rada Ministrów i ministrowie właściwi wykonujący uprawnienia założycielskie wobec agencji i funduszy wymienionych w art. 14 ust. 2 mają - po zatwierdzeniu strategii i programu wsparcia - obowiązek skontrolowania, czy zachowana jest kierunkowa zgodność planów, programów i działań agencji i funduszy będących pod ich nadzorem z przyjętą strategią i programem wsparcia.

Prace nad „Narodową strategią rozwoju regionalnego" (NSRR) zostały zapoczątkowane w 1999 r. w Ministerstwie Gospodarki - resorcie ówcześnie wiodącym w sferze polityki rozwoju regionalnego. Jest to jedna z kilku strategii przygotowanych przez rząd[14], która wejdzie w skład „Narodowego planu rozwoju" - dokumentu służącego do wynegocjowania z Komisją Europejską tzw. podstaw wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) zawierającego założenia finansowania priorytetów wynikających z opracowanych strategii. Przygotowanie NSRR poprzedzało opracowanie „Założeń narodowej strategii rozwoju regionalnego 2000 - 2006", przyjętych przez Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju w 1999 r. oraz „Narodowej strategii rozwoju regionalnego - wstępne tezy". Dokumenty te, stanowiące wykładnię do opracowania we wrześniu 1999 r. projektu „Narodowej strategii rozwoju regionalnego", były przedmiotem konsultacji z organami rządowymi, a także środowiskami samorządowymi oraz naukowymi. Zostały także szeroko dyskutowane na posiedzeniach plenarnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Ostateczna wersja NSRR została opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, utworzonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r.[15] Realizując delegację wynikającą z art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Rada Ministrów 28 grudnia 2000 r. przyjęła uchwałą nr 105[16] „Narodową strategię rozwoju regionalnego 2001 - 2006", określającą zasady, kryteria i mechanizm polityki regionalnej w Polsce. Dokument ten stanowi podstawę programowania średniookresowej polityki rozwoju regionalnego w Polsce, określa cele, priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki państwa. Jest więc punktem odniesienia do preliminowania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację wojewódzkich programów rozwoju regionalnego, programów współpracy przygranicznej oraz działań o charakterze pilotażowym z zakresu polityki rozwoju regionalnego, które będą ujmowane w ramach kontraktów wojewódzkich.

Warto zwrócić uwagę na dość niską rangę formalną uchwalonego dokumentu, który zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe

---

[14] Ponieważ na politykę strukturalną Unii Europejskiej składają się cztery fundusze strukturalne i Fundusz Spójności o dwóch priorytetach, niezbędne jest przygotowanie sześciu strategii: „Narodowej strategii rozwoju regionalnego", „Narodowej strategii zatrudnienia i zasobów ludzkich", „Narodowej strategii rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich", „Narodowej strategii rybołówstwa", „Narodowej strategii ochrony środowiska przyrodniczego" oraz „Narodowej strategii rozwoju transportu".

[15] DzU z 2000 r., nr 50, poz. 585.

[16] MP z 30 grudnia 2000 r., nr 43, poz. 851.

Radzie Ministrów. Tak więc „Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001 - 2006" - na podstawie art. 87 Konstytucji - nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002"[17] jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Obejmuje zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich oraz realizacji ukierunkowanych regionalnie zadań ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej. Określa również limit wydatków na finansowanie działań objętych programem wsparcia. Stanowi zatem merytoryczne i finansowe podstawy do przygotowania i zawarcia kontraktów wojewódzkich oraz oceny, kontroli skuteczności i efektywności wykonania zadań nimi objętych.

Program wsparcia określa:

**1.** Zakres, tryb i warunki wspierania przez Radę Ministrów programów wojewódzkich poprzez wskazanie:

1) celu generalnego, priorytetów i odpowiadających im celów szczegółowych, które mogą uzyskać wsparcie Rady Ministrów w latach 2001 - 2002 ( 3 i 4);

2) rodzajów działań wyspecyfikowanych z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (5 ust. 1) oraz szczegółowych rodzajów zadań, które mogą być objęte programem wsparcia (zał. 1);

3) kryteriów wyodrębniania obszarów wsparcia ( 6) oraz na ich podstawie - obszarów wsparcia (zał. 2);

4) warunków, których spełnienie upoważnia samorządy województw do wsparcia przez Radę Ministrów realizacji programów wojewódzkich (rozdz. 4, zał. 4);

5) podmiotów uprawnionych wykonujących zadania objęte programem wsparcia ( 9);

6) źródeł finansowania programu wsparcia w latach 2001 - 2002 oraz limitów środków na zobowiązania budżetu państwa na wsparcie działań i zadań wynikających z programów wojewódzkich ( 7 i zał. 3a);

7) sposobu określenia limitów środków dla województw, przewidzianych na wsparcie - w ramach kontraktów - działań wynikających z programów wojewódzkich ( 8 ust. 8).

**2.** Zakres, tryb i warunki realizacji na podstawie kontraktu wojewódzkiego zadań ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej na terenie województwa (rozdz. 4a), które zmierzają do osiągnięcia celu generalnego programu wsparcia, są terytorialnie ukierunkowane i mieszczą się w rodzajach zadań określonych w 5 ust. 1 poprzez wskazanie:

1) priorytetów i szczegółowych celów ministrów właściwych ( 15c);

2) szczegółowych rodzajów zadań, które mogą być objęte kontraktem wojewódzkim (zał. 5);

3) limitów wydatków z budżetu państwa na lata 2001 - 2002, pozostających w dyspozycji ministrów właściwych, przeznaczonych do objęcia kontraktem wojewódzkim, środków w dyspozycji wojewodów na dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, poza ujętymi w zał. 3, oraz inwestycji wieloletnich państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw ( 15d ust. 1 i zał. 6).

**3.** System monitorowania oceniającego skuteczność programu wsparcia oraz zakres kontroli przebiegu realizacji, raportowania i kompleksowej oceny wyników programu wsparcia ( 21 - 28).

Przyjęty przez Radę Ministrów „Program wsparcia na lata 2001 - 2002" nałożył na dwóch podstawowych wykonawców polityki rozwoju regionalnego - zarząd województwa oraz ministra kierującego działem administracji rządowej rozwój regionalny - określone zadania. I tak, do zarządu województwa ubiegającego się o dofinansowanie zadań wynikających z programu wojewódzkiego należało zapewnienie udziału partnerów społecznych i gospodarczych w przygotowaniu wniosku oraz w realizacji kontraktu wojewódzkiego poprzez, jak to wymieniono w 15 ust. 2:

1) prowadzenie akcji informacyjnej na temat programu wsparcia i możliwości otrzymania przez województwo i podmioty uprawnione wsparcia finansowego w celu realizacji zadań, o których mowa w załączniku 1 do programu wsparcia, a w trakcie realizacji kontraktu - na temat jego przebiegu i efektów;

2) zapewnienie udziału jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej, partnerów społecznych i gospodarczych, organizacji pozarządowych, szkół wyższych, jednostek badawczo-rozwojowych w przygotowaniu wniosku i realizacji kontraktu wojewódzkiego.

Zgodnie z 9, do podmiotów uprawnionych mogących wykonywać zadania wynikające z programów wojewódzkich, a realizowanych poprzez kontrakty wojewódzkie, zarząd województwa mógł zaliczyć:

1) samorządy powiatowe;

2) samorządy gminne;

---

[17] DzU z 2000 r., nr 122, poz. 1326, ze zm.

3) regionalne i lokalne agencje oraz instytucje, wspierające rozwój społeczno-gospodarczy;

4) przedsiębiorców, w tym rolników i ich organizacje;

5) inne podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych;

6) inne podmioty realizujące zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich.

Dofinansowanie zadań objętych kontraktem wojewódzkim może nastąpić z budżetu państwa w następujących formach ( 12):

1) dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych;

2) dotacji celowych dla instytucji otoczenia biznesu, wspierających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, oraz dotacji celowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, udzielanych w ramach programu wsparcia;

3) pożyczek i refundacji przeznaczonych dla małych i średnich przedsiębiorców;

4) dotacji celowych udzielanych województwom w ramach realizowanych na ich obszarze programów, wynikających z umów międzynarodowych.

Minister kierujący działem administracji rządowej miał zapewnić rozwój regionalny, zgodnie z 15a ust. 1, „komplementarność działań podejmowanych [...] w ramach programu wsparcia z działaniami ministrów właściwych" poprzez konsultacje wniosków zarządów województw z odpowiednimi ministrami. Rozdział 4a definiuje cele szczegółowe wymienionych *explicite* ministrów. Rozporządzenie ustanawiające „Program wsparcia" nakazywało, w 15a ust. 2 i 3, uczestniczyć poszczególnym ministrom (bądź ich przedstawicielom) w rokowaniach kontraktu wojewódzkiego.

„Program wsparcia" powstawał w dwóch etapach. Zakończenie etapu pierwszego stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r.[18] W rozporządzeniu tym ustalono wielkość środków na kontrakty wojewódzkie, określanych umownie mianem „części regionalnej" kontraktów, obejmujących z jednej strony środki na wspieranie działań i zadań wynikających z programów wojewódzkich, z drugiej zaś środki przeznaczone na finansowanie programów spójności społecznej i ekonomicznej PHARE 2000 i PHARE 2001 oraz programów rozwoju terenów przygranicznych. Rozporządzenie to nie objęło ukierunkowanych regionalnie zadań ministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji rządowej, jednak Rada Ministrów zobowiązała ministra do spraw rozwoju regionalnego do przeanalizowania programów innych ministrów pod kątem zasadności włączenia realizowanych przez nich zadań do programu wsparcia. Wykonanie tego postanowienia Rady Ministrów stało się możliwe po wprowadzeniu do ustawy budżetowej na 2001 r. limitów wydatków na finansowanie zadań tych ministrów, objętych programem wsparcia w latach 2001 i 2002. W skład tych limitów weszły niektóre rezerwy celowe w dyspozycji ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej, środki w dyspozycji wojewodów na dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2000 r., lecz mieszczących się w rodzajach działań wyspecyfikowanych w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i przytoczonych w programie wsparcia, a ponadto środki w dyspozycji ministrów właściwych na inwestycje wieloletnie państwowych jednostek i zakładów budżetowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw.

Zakończenie etapu drugiego prac nad ostateczną wersją „Programu wsparcia" stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2001 r.[19], a więc już po przyjęciu przez parlament ustawy budżetowej na 2001 r.[20] Nowelizacja „Programu wsparcia" rozszerza ogólną pulę środków przeznaczonych na kontrakty wojewódzkie o „cześć resortową", a więc o zorientowane terytorialnie i przeznaczone na działania rozwojowe środki w dyspozycji poszczególnych ministrów. Wymienione uzupełnienia stanowią także realizację dyspozycji art. 5 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001[21], który zobowiązuje do objęcia kontraktami wojewódzkimi środków określonych w części 83 (rezerwy celowe) oraz w części 85 (budżety wojewodów) budżetu państwa, przeznaczonych na dofinansowanie zadań własnych inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Warto również zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. „Program wsparcia" uwzględnia przewidywane limity środków z budżetu państwa na zobowiązania finansowe, które powstaną w 2002 r. i będą przeznaczone na działania wynikające z programów wojewódzkich oraz na zadania poszczególnych ministrów. Takie podejście jest próbą zastosowania, pierwszy raz na tak dużą skalę, wieloletniego planowania finansowego w zakresie realizowania polityki rozwoju regionalnego w

---

[18] DzU z 2000 r., nr 122, poz. 1326.

[19] Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002", DzU z 2001 r., nr 39, poz. 460.

[20] Ustawa budżetowa na rok 2001 z dnia 1 marca 2001 (DzU z 2001 r., nr 21, poz. 246).

[21] DzU z 2001 r., nr 55, poz. 574.

Polsce. Jednak, jak wynika z art. 80 ust. 2a ustawy o finansach publicznych[22], do programu wsparcia, mimo iż ma on status programu wieloletniego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, nie stosuje się obowiązku uchwalenia go w formie ustawy, nawet gdy przekroczy kwotę 100 mln zł. Ustanawiany jest przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia. Wymaga więc potwierdzenia przez Sejm w kolejnych ustawach budżetowych poprzez przyznanie odpowiednich limitów wydatków. A zatem zapisany w 7 ust. 4 pkt. 2 „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002" limit wydatków z budżetu państwa na finansowanie działań objętych programem na 2002 r. w wysokości 2 mld zł powinien zostać potwierdzony w przyjętej przez parlament ustawie budżetowej na rok 2002.

Wnioski i opinie

Przyjęty przez Radę Ministrów „Program wsparcia" razem z ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz ustawą o samorządzie województwa budują bardzo drobiazgowy, czasami jednak nie do końca „oprzyrządowany", koherentny system działania władz publicznych (poszczególnych ministrów, instytucji państwowych, administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego) w celu rozwoju i wyrównywania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych części kraju. Zdecydowana większość ekspertów i praktyków raczej nieprzychylnie przyjęła rozwiązania proponowane w ustawie o zasadach wspierania polityki regionalnej. Ustanowiony tą ustawą mechanizm uzgadniania celów polityki rozwoju województw z polityką regionalną rządu oraz zawierania kontraktów między samorządami województw i rządem uważany jest za system „bardzo skomplikowany i zbiurokratyzowany"[23], który „przeistacza się w narzędzie zapewniające programową i realizacyjną dominację centrum w sferze przedsięwzięć powierzanych ustawowo samorządom wojewódzkim"[24] oraz który „umacnia zagrożenie klientelizmu i polityzację przez sam fakt, siłą rzeczy, uznaniowego dzielenia środków"[25]. Uważa się również, że[26] „wprowadzenie [...] instytucji kontraktu jest pomysłem zbędnym z punktu widzenia samorządu terytorialnego oraz szkodliwym z punktu widzenia przekształceń systemu finansów publicznych". Część ekspertów zwraca szczególną uwagę na niebezpieczeństwa związane z powierzaniem państwu funkcji modernizacyjno-rozwojowych w warunkach - ciągle trwającego - okresu transformacji, ze względu na funkcjonalne słabości państwa i jego administracji. Wskazują oni na fakty pozwalające twierdzić, iż w polskiej administracji publicznej dominującym systemem jest mieszanina klientelizmu i korporacjonizmu, gdzie proces artykulacji interesów „przebiega wewnątrz rozgałęzionych struktur państwa oraz na styku tych struktur z partiami politycznymi, związkami zawodowymi i (w znacznie mniejszym stopniu) organizacjami przedsiębiorców i pracodawców"[27]. Cokolwiek by jednak o kontraktach powiedzieć, powstanie systemu kontraktów między państwem a województwem (regionem) jest wyrazem wykluwania się w Polsce nowej filozofii rozwoju, filozofii, której zasadą jest przekonanie, że rozwój regionalny to nie suma branżowych (sektorowych) działań sterowanych z centrum, lecz współpraca wszystkich, którzy akceptują określony program rozwoju. Wszystkich - to znaczy zwłaszcza społeczności regionalnej oraz lokalnej (ważna tu jest formuła partnerskich negocjacji wewnątrz regionu) we współpracy i partnerstwie z regionalnymi przedsiębiorcami oraz w partnerskiej współpracy z centrum, które również musi nauczyć się mówić „jednym głosem". M. Kulesza[28] uważa, że poprzez przyjęty mechanizm wspierania przez rząd rozwoju regionalnego udało się „zrealizować nowoczesny, otwarty model aktywnej administracji współpracującej (administracji kooperatywnej), zbudowanej na zasadzie wielości silnych, samodzielnych ośrodków decyzyjnych (model sieciowy). Ten właśnie model jest szansą dla samorządu regionalnego w państwie unitarnym: przesłanką współdziałania wszystkich zainteresowanych pracami nad strategią i polityką rozwoju regionalnego".

---

[22] DzU z 1999 r., nr 155, poz. 1014, ze zm.
[23] J. Hausner: op. cit.
[24] A. Pyszkowski: *Wewnątrzkrajowe przesłanki wyboru modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce [w:) Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, IbnGR, Gdańsk-Warszawa 2000.
[25] J. Szomburg: *Hybryda instytucjonalna, czyli licencjonowany regionalizm [w:) Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucyjno-regulacyjnych*, IbnGR, Gdańsk-Warszawa 2001.
[26] Z. Gilowska: *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej [w:) Polityka regionalna państwa...*, jw.
[27] J. Hausner: op. cit.
[28] M. Kulesza: op. cit.

**Finansowanie rozwoju regionalnego**

Zgodnie z przyjętym modelem ustrojowym, źródłem finansowania realizacji polityki rozwoju regionalnego powinny być: środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województwa, powiatów, gmin), zaangażowanie finansowe państwa, w tym pomoc finansowa z funduszy Wspólnoty Europejskiej oraz zaangażowanie sektora prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Sposób połączenia wszystkich wymienionych wcześniej źródeł finansowania rozwoju regionalnego zapisany jest w kontrakcie wojewódzkim. Dalej przedstawię krótko wszystkie prawnie dopuszczalne źródła finansowania polityki rozwoju regionalnego w rozbiciu na przedstawione wyżej obszary.

Środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Wart przedyskutowania jest związek pomiędzy systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza samorządów województw, a przyjętym modelem polityki rozwoju regionalnego. Podstawową zasadą wynikającą z przyjętego modelu jest zasada dominacji polityki rozwoju województwa uprawianej przez określony samorząd województwa nad polityką regionalną państwa skierowaną ku temu województwu. Proporcje w obrębie obydwu bezpośrednich źródeł rozwoju regionalnego, tj. pomiędzy instrumentarium polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju województwa, są pochodną terytorialnej organizacji państwa i ustrojowej pozycji województw (regionów) w państwie. Optymalna relacja polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju województwa powinna pozostawiać administracji rządowej tyle środków finansowych, aby mogła ona podejmować skuteczne interwencje regionalne, lecz jednocześnie tylko tyle środków, by ich wydawanie musiało odbywać się w ramach uprzednio uzgodnionych trybów i procedur zawartych w przyjętym modelu polityki regionalnej państwa. Wówczas polityka regionalna państwa będzie mogła przyjmować postać działań korygujących, interwencyjnych i uzupełniających. Jeżeli natomiast województwo okaże się strukturą finansowo słabą, to prowadzona przezeń polityka rozwoju będzie z konieczności nakierowana na przetrwanie, natomiast silne impulsy rozwojowe będą musiały mieć charakter działań zewnętrznych względem władz województwa, byłyby więc składnikami polityki regionalnej państwa.

Poziom zbliżenia do tej optymalnej relacji może być miarą rzeczywistej decentralizacji polityki rozwoju regionalnego na szczebel regionalny, a co za tym idzie - miarą sensu istnienia samorządu na szczeblu wojewódzkim[29]. Problem przedstawiony powyżej nie jest tylko kwestią proporcji ilościowych, lecz dotyczy wyboru obszaru pozwalającego na poszukiwanie swoistej równowagi, ponieważ nie każda kombinacja obydwu typów polityki rozwoju regionalnego może sprawnie funkcjonować. Generalną zasadą powinno być jednak, aby samorząd był chętny do pieniędzy, które sam zarabia, a nie do tych, które może dostać z centrum[30]. Być może wtedy rządowi zacznie „partnersko" zależeć na tym, aby uzyskać od samorządu województwa wsparcie na regionalne komponenty programów sektorowych i dopiero wtedy będzie można poważnie mówić o zinstytucjonalizowanym partnerstwie.

Niestety za reformą administracji publicznej przeprowadzoną w 1998 r. nie poszła równolegle reforma finansów publicznych. Jak wynika ze zbiorczego zestawienia środków objętych kontraktami wojewódzkimi[31], na ogólną kwotę środków w podpisanych na lata 2001 - 2002 kontraktach, równą 13 199 mln zł, środki udostępniane na realizację kontraktów przez jednostki samorządu terytorialnego wynoszą ogółem 2269 mln zł, co stanowi 17,2%, w tym przez województwa - 291 mln zł (2,2%), powiaty - 186 mln zł (1,4%) oraz gminy - 1792 mln zł (13,6%). Wymowy tych liczb nie wypada komentować.

Środki z budżetu państwa

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego konstruuje spójny model finansowania polityki rozwoju regionalnego w aspekcie wspierania polityki rozwoju województw przez politykę regionalną rządu. Rozdział 5 ustawy omawia zasady finansowania rozwoju regionalnego przez

[29] J. Płoskonka: *Model instytucjonalny polityki regionalnej - propozycje i dylematy [w:) Model instytucjonalny polityki...*, op. cit., s. 85.

[30] Koncepcja ta została przedstawiona w raporcie Instytutu Spraw Publicznych (Program Reformy Administracji Publicznej): Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec: *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, ISP, Warszawa, lipiec 1997 oraz [w:] „Samorząd Terytorialny" nr 8 - 9/1997.

[31] *Kontrakty wojewódzkie na lata 2001 - 2002*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2001, płyta CD.

państwo poprzez kontrakty wojewódzkie. Artykuł 25 precyzuje zasady określania limitu wydatków na sfinansowanie zadań objętych programem wsparcia w ustawie budżetowej oraz określa zasady dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania uwzględnione w kontrakcie. Dofinansowanie to jest traktowane jako dotacja celowa na zadanie własne (art. 25 ust. 3) i jest przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych za pośrednictwem wojewodów w terminach i na zasadach uwzględnionych w kontrakcie (art. 25 ust. 2).

Jak wynika ze zbiorczego zestawienia środków objętych kontraktami wojewódzkimi[32], na ogólną kwotę środków w podpisanych na lata 2001 - 2002 kontraktach, równą 13 199 mln zł, środki krajowe pochodzące z budżetu państwa - w tym środki w dyspozycji poszczególnych ministrów i wojewody udostępniane na realizację kontraktów - wynoszą 7900 mln zł, tj. 59,9%. Największą kwotę stanowią w tym środki: na rozliczenie inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego - 2325 mln zł (16,6%), na dotacje, inwestycje i zakupy inwestycyjne - 900 mln zł (6,8%), ministra właściwego ds. zdrowia - 1321 mln zł (10%) oraz na dofinansowanie zadań własnych samorządu województw w zakresie organizacji i dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich - 761 mln zł (5,8%). Kwoty podane powyżej nie obejmują tych środków objętych kontraktem, których wielkość lub alokacja na poszczególne województwa zostanie określona po podpisaniu kontraktu, na zasadach określonych w poszczególnych załącznikach dotyczących środków w dyspozycji ministrów właściwych.

Środki z budżetu Unii Europejskiej

Pieniądze na prowadzenie polityki rozwoju regionalnego w Polsce mogą pochodzić również z Unii Europejskiej. Ustawa o finansach publicznych definiuje „środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi" jako środki publiczne (art. 3 ust. 1 pkt 2). Są one, oraz wydatki z nich finansowane, włączane do budżetu państwa (art. 61 ust. 3), przy czym muszą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy i zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu (art. 30). Ustawa nakazuje wyodrębnić z budżetu państwa wydatki, których źródłem finansowania są pieniądze pochodzące z zagranicy, niepodlegające zwrotowi (art. 63 ust. 2); pozwala również utworzyć rezerwę celową na te wydatki (art. 66 ust. 2 pkt 2). W wydatkach budżetu państwa można uwzględnić współfinansowanie programów ze źródeł zagranicznych (art. 63 ust. 1 pkt 6). Ustanowione ustawą o finansach publicznych zasady gospodarki finansowej nakazują dokonywanie wydatków na to współfinansowanie dopiero po uzyskaniu pieniędzy ze źródeł zagranicznych (art. 92 pkt 4) oraz gromadzenie ich na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 95 ust. 1). Wydatki, których planowanym źródłem finansowania są środki pochodzące z zagranicy, niepodlegające zwrotowi, oraz środki przeznaczone na współfinansowanie programów realizowanych z tych źródeł, nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 102 ust. 2 pkt 1).

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 zaliczono do możliwych dochodów gmin, powiatów i województw „środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi" (art. 4 pkt 4a, art. 9 pkt 3a, art. 12 pkt 4a). Art. 43 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 precyzuje sposób dystrybuowania tych pieniędzy. Są one przekazywane przez wojewodów, chyba że umowa międzynarodowa „wymaga ustanowienia dla dystrybucji tych środków agencji płatniczej w postaci odrębnej od administracji rządowej państwowej osoby prawnej" lub zasady przekazywania dotacji są określone w odrębnych przepisach (art. 43 ust. 5). Ustawa wymaga ponadto (art. 43 ust. 4), aby środki pochodzące ze źródeł zagranicznych oraz programy, na które są przeznaczane (lub współprzeznaczane), były „każdorazowo wykazywane w kontrakcie w formie załącznika".

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego nie zawiera żadnych szczegółowych zapisów dotyczących wkomponowania programów pomocowych Unii Europejskiej w całokształt polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Ustawa nie uwzględnia odmienności trybu planowania, negocjowania i realizacji środków pomocowych Unii Europejskiej od trybu prac nad budżetem państwa oraz budżetami samorządów województw oraz zakłada milcząco, że - zgodnie z ustawą o finansach publicznych - środki te, jako środki włączone do budżetu państwa, nie różnią się *de facto* od innych środków z budżetu państwa, a problem ich odmienności w obszarach planowania, negocjowania i realizacji jest wyłącznie problemem technicznym. Niektórzy eksperci uważają jednak brak zapisów o

[32] *Kontrakty wojewódzkie...*, jw.

środkach unijnych za istotny mankament ustawy, proponując nawet przygotowanie odrębnej ustawy o funduszach europejskich[33].

W aktualnym stanie prawnym Ministerstwo Finansów ponosi więc pełną merytoryczną odpowiedzialność wobec Komisji Europejskiej za prawidłową obsługę środków finansowych z Unii Europejskiej. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r.[34] ustanowiono pełnomocnika rządu, do którego zadań należała kontrola finansowa wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej przez instytucje wdrażające programy pomocowe oraz środków z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie tych programów. Rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą 21 października 2001 r.[35], a od 23 października zadania przypisane pełnomocnikowi rządu przejął minister finansów[36]. Również w Ministerstwie Finansów usytuowany jest tzw. krajowy urzędnik zatwierdzający (*national authorising officer* - NAO) odpowiedzialny, z punktu widzenia UE, za obsługę przepływów finansowych i kontrolę finansową środków z Unii Europejskiej[37]. W Ministerstwie utworzono w 1998 r. specjalny Departament Obsługi Funduszy Pomocowych, odpowiedzialny za realizację płatności z Unii Europejskiej i ich kontrolę finansową.

W edycji PHARE 2000 zintegrowane programy rozwoju regionalnego realizowane były w 5 województwach: podkarpackim, lubelskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i śląskim. W ramach PHARE 2001 doszły następne 3 województwa: świętokrzyskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie. Na etapie programowania programu PHARE 2002 planuje się dołączenie następujących województw: dolnośląskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, pomorskiego i zachodnio-pomorskiego.

Jak wynika ze zbiorczego zestawienia środków objętych kontraktami wojewódzkimi[38], na ogólną kwotę środków w podpisanych na lata 2001 - 2002 kontraktach, równą 13 199 mln zł, środki zagraniczne wynoszą 551,53 mln euro, co jest równowartością[39] 2206 mln zł i stanowi 16,7% środków objętych kontraktami. W ramach środków pozostających w dyspozycji ministrów właściwych, o których mowa w załączniku nr 6 przyjętego „Programu wsparcia", środki zagraniczne wynoszą 64,76 mln euro, w tym ministra właściwego ds. rozwoju wsi - 46 mln euro, a ministra właściwego ds. pracy - 18,7 mln euro. W ramach programu PHARE Wspólnoty Europejskiej środki zagraniczne wynoszą 486,77 mln euro, w tym na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej PHARE - 345,6 mln euro oraz na realizację programów współpracy przygranicznej PHARE i „Zintegrowanego programu granica wschodnia" - 141,2 mln euro.

Środki pochodzące od innych podmiotów

Zgodnie z postanowieniem art. 11 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Zapis ten pozwala na koncentrację i koordynację wysiłków wszystkich mieszkańców województwa oraz wszystkich działających w nim firm, instytucji i organizacji. Przyjęta przez określone województwo strategia jego rozwoju w swej istocie ma sprawić, by działania niezależnych od siebie podmiotów i środowisk były koordynowane i łączone. Jednym z możliwych narzędzi prowadzenia skoordynowanej polityki rozwoju województwa jest „pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej" (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa). W związku z tym, w załączniku nr 4 do „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002" zawierającym formularz planu finansowego wniosku - przewidziane zobowiązania finansowe na działania wynikające z programu wojewódzkiego, uwzględniono oprócz środków publicznych również środki sektora prywatnego. Jak wynika ze zbiorczego zestawienia środków objętych kontraktami wojewódzkimi[40], na ogólną ich kwotę w podpisanych na lata 2001 - 2002

---

[33] J. Szlachta: *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską [w:] „Studia Regionalne i Lokalne" nr 1/2001, s. 25.*

[34] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia pełnomocnika rządu do spraw obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej (DzU nr 76, poz. 494, ze zm.).

[35] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników rządu (DzU nr 122, poz. 1330).

[36] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (DzU nr 122, poz. 1334).

[37] Od 17 lipca 1998 r. do 23 października 2001 r. funkcję tę pełnił podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów - Krzysztof Ners, od 7 listopada 2001 r. funkcję NAO pełni podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów - Andrzej Raczko.

[38] *Kontrakty wojewódzkie*..., op. cit.

[39] Przeliczenia dokonano według kursu 1 euro ś 4 zł.

[40] *Kontrakty wojewódzkie*..., op. cit.

kontraktach, równą 13 199 mln zł, środki udostępniane na realizację kontraktu przez inne niż publiczne podmioty wyniosły 824 mln zł, co stanowi 6,2% środków objętych kontraktami.

Wnioski

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002, konstruując źródła dochodów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, nie przewidziała możliwości jakichś specjalnych dochodów skierowanych na wykonywanie zadań rozwoju województwa; dotyczy to zwłaszcza dochodów województw. Z punktu widzenia województwa, jako podmiotu odpowiedzialnego za kreowanie polityki rozwoju, potencjalne możliwości kierowania środków własnych na realizację celów związanych z rozwojem regionalnym mogą pochodzić bądź z dochodów własnych (które są bardzo niskie), bądź z zastosowania instrumentu długu publicznego. Województwo może liczyć na potencjalne środki finansowe, jakimi są środki własne regionalnych podmiotów publicznych, to znaczy gmin i powiatów, zaangażowane na inwestycje rozwojowe o znaczeniu ponadlokalnym, jednak zawsze będą to zadania własne gmin i powiatów przez nie wykonywane.

W ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego przewidziano sytuację, w której samorząd może nie mieć wystarczających źródeł dochodów na prowadzenie własnej polityki rozwoju województwa - traktując ją, miejmy nadzieję, jako sytuację przejściową - i postanowiono, że (art. 54) „do czasu określenia w odrębnych przepisach dodatkowych źródeł dochodów własnych województwa lub zasad ustalania części podstawowej subwencji ogólnej dla województw na finansowanie zadań rozwoju regionalnego nie można uzależniać zawarcia kontraktu regionalnego od wniesienia przez samorząd województwa wkładu środków własnych przeznaczonych na wykonanie zadań objętych kontraktem".

Paradoksalnie, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 wprowadza wiele zakazów i nakazów bezpośrednio dotyczących wykonywania zadań własnych lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Gminy i powiaty muszą dbać o to, aby ich inwestycje znalazły się w kontrakcie regionalnym nie dlatego, iż połączone są - poprzez program rozwoju województwa - wspólną dla regionu ideą jego rozwoju, ale dlatego, że jest to jedyny sposób, aby uzyskać dotacje celowe z budżetu państwa na swoje zadanie własne. Natomiast, jeżeli samorząd województwa będzie pozbawiony wolnych środków własnych, które może swobodnie uruchamiać na przedsięwzięcia wynikające z przyjętej przez siebie strategii rozwoju, to trudno nazwać go partnerem kontraktu, co najwyżej jest jego beneficjentem. Oznacza to jednak, że cele rozwoju regionalnego zostaną mu narzucone poprzez kontrakt. Przestanie być więc podmiotem rozwoju regionu.

Nie należy się więc dziwić, że ten - w zasadzie - zupełny brak wolnych środków własnych województw mocno zaciążył na kształcie samych strategii rozwoju województw. Strategie te pisane były nie po to, by precyzyjnie analizując stan województwa określić kilka operacyjnie najistotniejszych strategicznych celów, przygotować operacyjne i finansowe plany ich realizacji, ale - jak pisze jeden z marszałków[41] - po to, aby „...starać się na wszystkich poziomach celów zostawić sformułowania otwarte i możliwie szerokie. Mówiąc obrazowo, są to strategie zbieracko-łowieckie - pełne pułapek, dołów i sieci, w które ma wpaść jak najwięcej projektów europejskich i rządowych."

Zatem ustawa mająca w zamyśle określić dochody samorządu terytorialnego, nie dość, że nie wykreowała podstawowego narzędzia do prowadzenia polityki rozwoju województwa, jakim mogłyby być stabilne i silne źródła dochodów własnych samorządu województwa, to jeszcze wprowadziła mechanizmy mogące wypaczyć idę wspólnego - w ramach województwa - prowadzenia zadań rozwoju regionalnego przez wszystkie regionalne podmioty publiczne pod kierunkiem samorządu województwa. Jasno i dobitnie pogląd ten przedstawiła grupa wybitnych polskich ekspertów[42]: „...dotychczas ukształtowany system finansów publicznych nie jest dostosowany do celów reformy terytorialnej organizacji kraju; co więcej - realizację tych celów wydatnie utrudnia, jeżeli w ogóle jej nie paraliżuje. Dominacja układu sektorowego nad regionalnym, widoczna w sferze budżetowej, jest pogłębiana przez nienaruszalne (mimo regulacji ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) dominia funduszy celowych i agencji rządowych, niepoddających się dotychczas kontroli parlamentarnej. Wadliwą strukturę finansów publicznych dopełnia dominacja wydatków sztywnych, ograniczająca wydatki rozwojowe do niepokojąco małych rozmiarów."

---

[41] J. Sepioł: *Refleksje i wnioski polityka regionalnego [w:) Polityka regionalna państwa*..., op. cit.

[42] Z. Gilowska, J. Hausner, J. Miller, J. Szlachta, J. Zaleski i inni: *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2001.

Również - patrząc na politykę rozwoju regionalnego z punktu widzenia dostosowania naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza budowania zdolności absorpcji środków funduszy strukturalnych Polski jeszcze przed przystąpieniem do Unii - należy wskazać na istnienie kilku zagrożeń. Zarówno zasady programowania, na których opiera się kontrakt, jak i zasady wprowadzania go w życie, zbliżone są do zasad, które będą obowiązywały przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego finansowanych z funduszy strukturalnych. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia zasady wieloletniego planowania, przygotowania kontraktów w formie programu operacyjnego celu pierwszego funduszy strukturalnych, oparcia monitorowania kontraktów na ocenie efektów i skuteczności zastosowanych metod oraz włączenia w programowanie i realizację kontraktów partnerów społecznych i gospodarczych. Rodzi się jednak pytanie, w jakim stopniu użycie środków pomocowych przyczynia się do rozwiązywania różnorodnych problemów strukturalnych polskich regionów, a w jakim jest „kłopotem z pieniędzmi", które trzeba wydać zgodnie z trudnymi procedurami. Inaczej mówiąc, chodzi o to, aby organizacyjne i merytoryczne gospodarowanie środkami pomocowymi nie zastępowało zdefiniowania oraz prowadzenia własnej polityki regionalnej. Konsekwentne obniżanie stabilności finansowej polskich województw oraz coraz częstsze głosy mówiące o tym, że środki pomocowe mogą być jedynymi dostępnymi środkami na realizowanie polityki regionalnej może wręcz doprowadzić do stanu, w którym - jak pisze J. Sepioł[43] - „władze regionalne będą rodzajem podwykonawcy w wykorzystaniu europejskich środków przeznaczonych na rozwój regionalny". I dodajmy jeszcze - podwykonawcy, który musi konkurować z coraz to nowymi agendami ustanawianymi przez rząd centralny do gospodarowania środkami pomocowymi na terytorium województw.

**Wykonywanie polityki rozwoju regionalnego**

Kontrakt wojewódzki

Wspólny wynik działań organów poszczególnych województw oraz ministra kierującego działem administracji rządowej „rozwój regionalny" zaowocował podpisaniem (19 czerwca 2001 r.) oraz późniejszym zaakceptowaniem przez Radę Ministrów i poszczególne sejmiki wojewódzkie - 16 kontraktów wojewódzkich. Wszystkie podpisane kontrakty wojewódzkie opierają się na wzorze zaproponowanym przez ministra rozwoju regionalnego i budownictwa[44] i zawierają 22 artykuły oraz od 19 do 25 załączników. Kontrakty zawarte zostały na okres do dnia 31 grudnia 2002 r. z zastrzeżeniem, iż wydatkowanie niektórych (określonych ogólnie w art. 4 kontraktu) środków może się przedłużyć poza tę datę. Artykuł 5 kontraktu określa ogólną sumę kontraktu, z zastrzeżeniem możliwości zmian wymienionych kwot, wskazuje równocześnie następujące źródła finansowania:

1) środki krajowe pochodzące z budżetu państwa, w tym będące w dyspozycji ministrów właściwych i wojewody;
2) z budżetu Wspólnoty Europejskiej;
3) z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
4) pochodzące od innych podmiotów.

Kontrakty wojewódzkie połączyły - z myślą o tworzeniu silnej i spójnej polityki rozwoju regionalnego - w jeden strumień środki pochodzące z różnych źródeł, których wspólną cechą jest ukierunkowanie terytorialne i wspieranie działań rozwojowych. Dwie duże grupy środków objętych kontraktami pochodzą z budżetu państwa: 4 mld zł przeznaczone na wspieranie działań i zadań wynikających z programów wojewódzkich oraz 3,9 mld zł będące w dyspozycji poszczególnych ministrów. O potrzebie włączenia do kontraktów wojewódzkich drugiej ze wspomnianych wyżej grup środków, a więc ukierunkowanych terytorialnie, znajdujących się w dyspozycji poszczególnych ministrów, a także - na podobnej zasadzie - kilku mniejszych kategorii środków pozostających w dyspozycji wojewodów, zadecydowała potrzeba ich pełniejszej integracji - zarówno teraz, jak i w przyszłości - ze środkami *stricte* regionalnymi. Podobnej natury względy zadecydowały o włączeniu do kontraktów wojewódzkich pieniędzy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na program spójności społecznej i ekonomicznej finansowany w ramach PHARE 2001 i PHARE 2002 oraz programy rozwoju terenów przygranicznych.

Kontrakty, mające charakter programów operacyjnych rozwoju regionalnego, zawierają nie tylko opisy celów rozwojowych, priorytetów i działań, ale również zadań, a więc realizowanych w ich

[43] J. Sepioł: op. cit.
[44] Wzór kontraktu opublikowany został w opracowaniu: *Polska. Program wsparcia na lata 2001 - 2002. Wzór kontraktu wojewódzkiego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2001.

ramach konkretnych przedsięwzięć. Zgodnie z terminologią używaną w zawartych kontraktach, przez zadanie rozumie się konkretne przedsięwzięcie, które podmiot wykonuje sam lub zleca do wykonania (np. przedsięwzięcie inwestycyjne), przez działanie zaś - kategorię bezpośrednio wyższą, w ramach której mieści się wiele zadań podobnego rodzaju[45].

Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu kontraktów wojewódzkich wskazują wyraźnie, że ich poziom szczegółowości jest zbyt duży[46]. Wyszczególnienie w kontraktach wszystkich zadań, także tych bardzo szczegółowych, mimo istotnego waloru porządkującego nie sprawdza się w przypadku programów rozwoju. Dość szybko zauważono również potrzebę wprowadzenia korekt w niektórych szczegółowych zapisach kontraktów, wynikających głównie z dostarczenia nieprecyzyjnych danych, zarówno przez administrację samorządową, jak i rządową w województwach. Doświadczenia w realizacji kontraktów wojewódzkich pokazały też, że warunki realizacji zadań są zależne od wielu zmieniających się okoliczności, których nie sposób z góry precyzyjnie przewidzieć, co sprawia, że realna odpowiedzialność za realizację zadań i konieczne w jej trakcie modyfikacje powinna znajdować się na poziomie województwa. W związku z włączeniem szczegółowego opisu zadań do obowiązujących kontraktów niezbędne jest, by zawierane przez marszałka umowy merytoryczne dotyczące realizacji tych zadań oraz zawierane przez wojewodę umowy wykonawcze dotyczące ich finansowania mogły zachować pewną elastyczność w stosunku do zapisów kontraktu. Marszałek i wojewoda powinni dysponować pewnym zakresem uprawnień decyzyjnych, pozwalającym na dokonywanie uzasadnionych sytuacją korekt w określonych w kontrakcie terminach rozpoczęcia lub zakończenia realizacji zadań, ich zakresu rzeczowego względnie innych warunków ich realizacji. Chodzi przy tym o uprawnienia ściśle limitowane, które nie prowadzą do zwiększenia dofinansowania ze strony budżetu państwa czy limitów środków przeznaczonych na poszczególne lata, nie prowadzą do zmniejszenia proporcjonalnego udziału w finansowaniu zadania środków innych niż środki z budżetu państwa, nie wpływają na skalę czy charakter realizowanego zadania ani na wskaźniki realizacji kontraktu.

W celu rozwiązania tych wszystkich problemów strona rządowa zaproponowała wprowadzenie do kontraktów wojewódzkich - na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego - odpowiednich zmian. W dniu 5 października 2001 r. podpisane zostały przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz marszałków poszczególnych województw zgodne oświadczenia stron kontraktu, dotyczące zmian w kontraktach zawartych z poszczególnymi województwami.

Pod koniec lutego 2002 r. wszczęto procedurę ponownej renegocjacji kontraktów[47]. Wynika to z faktu, iż w trakcie prac nad ustawą budżetową na 2002 r. przyjęto kwotę wydatków w ramach kontraktów regionalnych w wysokości 1 mld zł, czyli o połowę mniej niż przewidywały - bazując na zapisie 7 ust. 2 pkt 2 „Programu wsparcia" - podpisane w 2001 r. kontrakty. Uzgodniono już - w trakcie wstępnych rozmów między przedstawicielami rządu i marszałkami - że ten brakujący miliard trafi do samorządów (poprzez kontrakty wojewódzkie) w 2003 r. Najprawdopodobniej więc czas trwania obecnie obowiązujących kontraktów przedłużony zostanie do końca 2003 r. Należy w związku z tym spodziewać się również odpowiednich zmian w rozporządzeniu w sprawie przyjęcia „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002".

Zarządzanie kontraktem przez samorządy województw

W ramach kontraktu przewidziane są do realizacji zarówno zadania ustalone w trakcie rokowań i przedstawione w określonych załącznikach do kontraktu, jak i zadania, których wybór następuje dopiero po podpisaniu kontraktu. Zarząd województwa jest zobowiązany poinformować podmioty zainteresowane (z grupy podmiotów uprawnionych) o możliwości uzyskania dofinansowania przy wykonywaniu określonego zadania oraz o formie wniosku, który należy złożyć w celu dofinansowania zadania. Wniosek powinien zawierać harmonogram realizacji, kontraktowania i wykonywania zadania oraz tzw. matrycę zadania, a w przypadku zadań gospodarczych również studium wykonalności oraz ocenę oddziaływania na środowisko. Zarząd województwa dokonuje wyboru podmiotów uprawnionych oraz zadań przez nie realizowanych, opierając się na zawartych w kontrakcie kryteriach[48]. Zarząd województwa może wyznaczyć inną instytucję odpowiedzialną za

[45] Działanie zdefiniowane jest w 2 pkt 10 „Programu wsparcia na lata 2001 - 2002" jako „grupa zadań wyszczególniona na podstawie szczegółowego wykazu rodzajów zadań zawartych w załączniku nr 1 do programu wsparcia".

[46] *Kontrakty wojewódzkie*..., op. cit.

[47] „Rzeczpospolita" nr 51 z 1 marca 2002 r., s. B3 oraz nr 52 z 2 - 3 marca 2002 r., s. B6.

[48] Kompletna procedura wyboru zadań opisana jest w 17 - 27 załącznika nr 6 do kontraktu wojewódzkiego.

wybór zadań do kontraktów, wtedy procedurę składania i weryfikacji wniosków przeprowadza ta instytucja.

Marszałek województwa odpowiedzialny jest za zawarcie umów z wszystkimi podmiotami uprawnionymi, dotyczących realizacji przez nie zadań wynikających z kontraktu (nie dotyczy to realizacji zadań związanych ze środkami pozostającymi w dyspozycji ministrów właściwych). Te merytoryczne umowy powinny zawierać zobowiązania podmiotów w związku z realizacją postanowień kontraktu oraz harmonogramy realizacji zadań. Powyższy wymóg odnosi się także do zadań realizowanych w ramach programu PHARE, o ile z Komisją Europejską nie został uzgodniony inny sposób wdrażania danego programu, jako komponentu lub projektu. Ponieważ w przypadku podmiotu uprawnionego niebędącego jednostką samorządu terytorialnego środki z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie zadania wynikającego z kontraktu przekazywane są z budżetu województwa, fakt ten należy uwzględnić w umowie z nim. W umowie tej samorząd województwa powinien zastrzec sobie możliwość kontrolowania wielkości współfinansowania zadania ze środków własnych podmiotu uprawnionego oraz powinny być opisane zasady przekazywania dotacji celowych oraz ich wstrzymania i zwrotu. Umowy z podmiotami uprawnionymi i instytucjami włączonymi w realizację zadań powinny zapewniać dostęp upoważnionych przedstawicieli samorządu województwa do odpowiednich dokumentów.

Do zadań zarządu województwa należy kontrola merytoryczna wykonywanych zadań w kontekście ich zgodności z podpisaną przez marszałka województwa umową. Zarząd województwa może żądać od podmiotów uprawnionych realizujących zadania niezbędnych informacji, odnoszących się do postępów w realizacji i efektywności ich wdrażania. Do zadań samorządu województwa wykonywanych wspólnie ze stroną rządową należy również monitorowanie przebiegu realizacji kontraktu oraz ocena skuteczności wykorzystania środków. Za nadzór nad monitorowaniem oraz oceną odpowiedzialny jest komitet monitorujący, w skład którego wchodzi z urzędu marszałek województwa jako zastępca przewodniczącego oraz dwaj przedstawiciele województwa. Natomiast prawo wydawania opinii i zaleceń dotyczących wszystkich spraw związanych z programowaniem, realizacją, monitorowaniem i oceną polityki rozwoju województwa, w tym w szczególności kontraktu - zgodnie ze wspólną wolą strony samorządowej i rządowej - ma regionalny komitet sterujący lub inne ciało realizujące - zgodnie z zapisami 26 - 27 załącznika nr 5 do kontraktu wojewódzkiego - zasadę partnerstwa.

Zadania wojewody

Do zadań wojewody związanych z realizacją kontraktu należy:

1) przekazywanie środków budżetowych przeznaczonych na realizację kontraktu jednostkom samorządu terytorialnego;

2) nadzór nad sposobem wykorzystania dotacji i przebiegiem realizacji zadań, na które dotacja została przyznana;

3) kontrola finansowa całego kontraktu;

4) przygotowywanie raportów ze stanu realizacji kontraktu i przedkładanie ich komitetowi monitorującemu oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Wojewoda zawiera (zgodnie z 2 ust. 1 załącznika nr 6 do kontraktu), z każdą jednostką samorządu terytorialnego realizującą zadania wynikające z kontraktu lub przekazującą do innych podmiotów środki na realizację takich zadań, umowę wykonawczą do kontraktu. Umowa zawierana pomiędzy wojewodą a samorządem powiatu lub gminy jest parafowana przez marszałka i sporządzana z dodatkowym egzemplarzem dla samorządu województwa. Umowy wykonawcze do kontraktu zawierane są także w odniesieniu do zadań realizowanych w ramach programu PHARE, o ile z Komisją Europejską nie został uzgodniony inny sposób wdrażania danego programu, jego komponentu lub projektu. Umów wykonawczych do kontraktu nie zawiera się w odniesieniu do środków będących w dyspozycji ministrów właściwych.

Środki z budżetu państwa przekazywane są w ramach umów wykonawczych do kontraktu zawartych pomiędzy wojewodą i jednostkami samorządu terytorialnego i muszą być zgodne ze szczegółowym planem finansowym zawartym w tych umowach. Dotacja może być przekazana po złożeniu przez samorząd pisemnego wniosku o wypłatę dotacji w kwocie nie wyższej niż wynikająca z planu finansowego i pod warunkiem przedstawienia kopii faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych potwierdzonych za zgodność z oryginałem (łącznie z protokołami odbioru wykonanych robót, a w przypadku zakupów urządzeń, które nie zostały zamontowane - z protokołami odbioru urządzeń, przyjęcia materiałów do magazynu z podaniem miejsca ich składowania), uzasadniających i potwierdzających wykonanie dotowanego zadania lub jego części zgodnie z harmonogramem. Wypłata dotacji następuje po uprzednim stwierdzeniu - przez wojewodę lub inne podmioty upoważnione do kontroli realizacji kontraktu - faktycznie wykonanego zakresu rzeczowego zadania i weryfikacji przez wojewodę przedłożonego przez samorząd wniosku o wypłatę dotacji oraz

załączonych do niego dokumentów. Gdy podmiot uprawniony nie jest jednostką samorządu terytorialnego, wojewoda przekazuje środki z budżetu państwa na rachunek bankowy samorządu województwa w terminie 30 dni kalendarzowych od daty przedstawienia przez samorząd województwa poświadczonej przez siebie kopii faktury, rachunku lub innego dokumentu finansowego, przedstawionej uprzednio samorządowi województwa przez podmiot uprawniony. W razie stwierdzenia przez wojewodę nieterminowej realizacji zadania (lub jego etapu) bądź niewywiązania się podmiotu uprawnionego z współfinansowania zadania środkami własnymi bądź zapewnienia udziału w finansowaniu zadania środków pochodzących z innych źródeł wynikających z harmonogramu rzeczowo-finansowego i planu finansowego, wojewoda wstrzymuje wypłatę dotacji na realizację danego etapu zadania, a także wypłatę kolejnych rat dotacji, do czasu złożenia przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednich wyjaśnień lub usunięcia przyczyn wstrzymujących wypłatę dotacji. O wstrzymaniu wypłaty dotacji wojewoda zawiadamia jednostkę samorządu terytorialnego na piśmie.

Ze środków dotacji budżetu państwa mogą być finansowane jedynie koszty uzasadnione, tj. z wyłączeniem naliczonego VAT-u - jeżeli podatek ten nie jest kosztem podmiotu uprawnionego oraz opłat z tytułu kar i odsetek za zwłokę.

Środki z budżetu Wspólnoty Europejskiej oraz towarzyszące im współfinansowanie z budżetu państwa przekazywane są zgodnie z procedurami zawartymi w odpowiednich umowach międzynarodowych lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu ( 15 załącznika nr 6 do kontraktu).

Do zadań wojewody należy kontrola finansowa, dotycząca zwłaszcza prawidłowości wykorzystania środków oraz przestrzeganie obowiązku ich zwrotu w razie wykrycia nieprawidłowości polegających w szczególności na wykorzystywaniu środków niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku zadań finansowanych ze środków Wspólnoty Europejskiej prawo do kontroli mają także przedstawiciele uprawnionych instytucji oraz władz krajowych i zagranicznych.

Wykorzystując informacje zbiorcze złożone przez zarząd województwa oraz wyniki kontroli finansowych, wojewoda ma obowiązek przygotować - do 31 marca 2002 r. i 2003 r. - roczne raporty na temat stanu realizacji kontraktu, a po zakończeniu okresu wydatkowania środków określonych w „Programie wsparcia" i objętych kontraktem - raport końcowy. Raporty te przekazywane są do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Monitorowanie i ocena realizacji polityki regionalnej

Kontrakt wojewódzki jest przedmiotem monitorowania i oceny na szczeblu województw, co pozwala w razie potrzeby na przeprowadzanie niezbędnych działań korygujących w trakcie procesu realizacji oraz umożliwia ocenę efektywności i skuteczności wykorzystania środków finansowych, w szczególności w połowie okresu jego realizacji oraz po jego zakończeniu. Zgodnie z zawartymi kontraktami wojewódzkimi, każda ze stron kontraktu powinna stosować określone zasady realizacji, monitorowania, oceny oraz kontroli tych zadań i działań. Przyjęto, iż monitorowanie przebiegu realizacji kontraktu i ocena skuteczności wykorzystania środków jest wspólnym zadaniem strony rządowej i samorządowej.

W kontrakcie wojewódzkim, bazując na zapisach 19 - 20 rozporządzenia w sprawie przyjęcia „Programu wsparcia na lata 2000 - 2002", zawarto obowiązek zbudowania systemu monitorowania przebiegu realizacji oraz oceny skuteczności kontraktu na podstawie wskaźników finansowych i rzeczowych określonych w kontrakcie w odniesieniu do ustalonych celów, priorytetów, działań oraz zadań, a także na podstawie innych informacji uzyskanych od instytucji zarządzających i podmiotów uprawnionych. Za nadzór nad monitorowaniem realizacji kontraktu oraz koordynację oceny skuteczności wykorzystania środków publicznych odpowiedzialny jest tzw. komitet monitorujący, w skład którego wchodzą: wojewoda - jako przewodniczący i marszałek województwa - jako zastępca przewodniczącego, po dwóch przedstawicieli wojewody, samorządu województwa, samorządów powiatowych, samorządów gminnych, podmiotów uprawnionych innych niż jednostki samorządu terytorialnego oraz po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz innych ministrów[49]. Obsługę prac komitetu monitorującego zapewnia wojewoda.

[49] Po jednym przedstawicielu ministrów właściwych, których zadania finansowane ze środków pochodzących z rezerw celowych w ich dyspozycji wpisane są do kontraktu.

**Wnioski końcowe**

Podstawowym wyzwaniem stojącym przed polską klasą polityczną w okresie przed akcesją do Unii Europejskiej jest uzyskanie jak największej zdolności absorpcji środków funduszy strukturalnych. Osiągnięcie tego celu prowadzi poprzez zbudowanie optymalnego modelu uprawiania polityki rozwoju regionalnego w czterech podstawowych płaszczyznach: programowania, finansowania, wykonywania oraz monitorowania. Jak już powiedziano we wstępie, model polskiej polityki regionalnej ma dwa wymiary: politykę rozwoju województwa oraz politykę regionalną rządu. Mamy już za sobą pierwsze lata doświadczeń, pierwsze sukcesy i porażki w uprawianiu tych dwóch polityk oraz ich współdziałaniu. Dostępnych jest wiele analiz przeprowadzonych przez ekspertów oraz praktyków. Ogólny ton tych analiz jest, w zasadzie, jednoznaczny - sprawy nie idą w zbyt dobrym kierunku.

Przyjrzyjmy się najpierw niewątpliwie pozytywnym aspektom znaczenia kontraktów wojewódzkich[50].

Kontrakty wojewódzkie stały się pierwszym znaczącym krokiem na drodze do wprowadzenia w Polsce nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego. Mimo że środki objęte kontraktami są niewystarczające do zaspokojenia ogromnych potrzeb województw, kontrakty stanowią istotny krok na drodze do koncentracji środków przeznaczonych na rozwój regionalny oraz do racjonalizacji ich wydatkowania.

Kontrakty są ważnym elementem przygotowania Polski do uczestnictwa w funduszach strukturalnych. Zarówno zasady programowania, na których opiera się kontrakt, jak i zasady wprowadzania go w życie, zbliżone są do zasad, które będą obowiązywały przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego finansowanych z funduszy strukturalnych. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia zasady wieloletniego planowania, przygotowania kontraktów w formie programu operacyjnego celu pierwszego funduszy strukturalnych, oparcia monitorowania kontraktów na ocenie efektów i skuteczności zastosowanych metod oraz włączenia w programowanie i realizację kontraktów partnerów społecznych i gospodarczych.

Kontrakty są kolejnym krokiem na drodze do decentralizacji państwa. Dotyczy to zarówno przekazania samorządom znaczących środków finansowych przeznaczonych na rozwój regionalny, jak i silnego oparcia kontraktów na zasadzie subsydiarności. Przy wprowadzaniu kontraktów w życie rząd ogranicza się do ich monitorowania, oceny oraz zarządzania finansowego, pozostawiając odpowiedzialność merytoryczną za sam sposób ich wdrażania i osiąganie zakładanych rezultatów samorządom województw.

Kontrakty wojewódzkie odgrywają niezwykle ważną rolę edukacyjną i szkoleniową, przygotowując kadry administracji centralnej i urzędów marszałkowskich do korzystania z nowoczesnych metod tworzenia programów rozwoju regionalnego, zarządzania nimi oraz monitorowania.

Przejdźmy teraz do podsumowania - poruszanych już wcześniej przy omawianiu poszczególnych zagadnień - podstawowych uwag i zastrzeżeń.

Po pierwsze, nie została do tej pory ukształtowana docelowa organizacja finansów publicznych, a obecnie obowiązująca jest nie do przyjęcia. Samorząd województwa jest w istocie pozbawiony wolnych środków własnych, które może swobodnie uruchamiać na przedsięwzięcia wynikające z przyjętej przez siebie strategii rozwoju, nie jest więc faktycznym partnerem kontraktu. Natomiast samorządy lokalne (powiaty i gminy) mogą uzyskać dotacje na wspieranie zadań własnych jedynie poprzez umieszczenie tych zadań w kontrakcie.

Problem ten należy rozpatrywać w kilku aspektach:

1. Odwrót od decentralistycznych tendencji w organizacji państwa i finansów publicznych. Zasadniczym celem przeprowadzanych dotychczas negocjacji kontraktowych była wielkość (pula) środków dla danego województwa, a nie określenie zestawu tych przedsięwzięć, które będą wspólnie finansowane i realizowane w ramach - wspólnie uzgodnionej - wizji rozwoju regionalnego i realizacji celów strukturalnych (strategicznych). Przy zdecydowanej przewadze rządowych środków finansowych, „negocjowany" kontrakt zapewnia centrum duże możliwości ingerencji w przedsięwzięcia infrastrukturalne, które tylko formalnie pozostają w gestii samorządu. Problem ma dwie płaszczyzny: finansową (sposób ukształtowania i wysokość dochodów) oraz dotyczącą formy współpracy (faktyczne równouprawnienie podmiotów reprezentujących poziom ogólnokrajowy i wojewódzki, poprzez traktowanie samorządów jako elementu systemu sprawowania władzy publicznej, a nie „partnera społecznego").

[50] Poniższa ocena przedstawiona została przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa [w:) *Kontrakty wojewódzkie* ..., op. cit.

2. Rola samorządu lokalnego w rozwoju regionalnym województwa. Nie można dążyć do centralizacji decyzji oraz środków finansowych na poziomie województwa, mogłoby to doprowadzić do budowy hierarchicznego układu powiązań między poszczególnymi poziomami funkcjonowania władz samorządowych. Problem ma dwie płaszczyzny: funkcjonalną (nie należy na siłę zaliczać wszystkich działań samorządów lokalnych do kategorii działań ponadlokalnych) oraz strukturalną (należy znaleźć sposób na zwiększenie siły regionalnego oddziaływania marszałków np. przez powiązanie z budżetem województwa poprzez przyjęte plany wojewódzkie).

3. Sposób powiązania programu wsparcia z przyjętymi przez sejmik województwa planami wojewódzkimi. Tak jak program wsparcia powinien być nierozerwalnie związany z budżetem państwa, tak program wojewódzki musi być powiązany z budżetem województwa (ale również z budżetami poszczególnych powiatów i gmin w województwie), aby istniały gwarancje przeznaczenia odpowiednich kwot na współfinansowanie przedsięwzięć.

4. Istotne wzmocnienie urzędów marszałkowskich oraz ich otoczenia instytucjonalnego, aby województwo mogło aktywnie uczestniczyć w przygotowaniu programów regionalnych i horyzontalnych (regionalnych komponentów programów sektorowych) oraz operacyjnych programów regionalnych niezbędnych w procesie programowania funduszy strukturalnych.

Należy więc tak ukształtować dochody własne oraz otoczenie instytucjonalne samorządów, w tym zwłaszcza wojewódzkiego, aby istniały realne warunki do prowadzenia przez województwo polityki rozwoju województwa zorientowanej na własne cele, za własne środki i na własną odpowiedzialność, w partnerskiej współpracy tak z układem centralnym, jak i lokalnym oraz - w nieodległej przyszłości - europejskim.

Po drugie: nie został do tej pory ukształtowany docelowy model zarządzania środkami pomocowymi Unii Europejskiej.

Należałoby zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

1. Nie ma podstaw prawnych umożliwiających sprawne absorbowanie funduszy europejskich. Podstawowym celem powinno być przygotowanie i wdrożenie spójnej regulacji prawnej, która umożliwi sprawne uruchomienie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

2. Brakuje rzeczywistej koordynacji między przedakcesyjnymi programami ISPA, SAPARD i PHARE. Aktualnie poszczególne programy rządzą się innymi prawami, realizowane są różnymi metodami oraz znajdują się w gestii silnych i pragnących zdecydowanie zachować własną odrębność układów resortowych.

3. Możliwe jest całkowite zdeterminowanie polskiej polityki rozwoju regionalnego przez zasady i kryteria obowiązujące w UE. Przewiduje się iż rozmiary pomocy z funduszy strukturalnych po akcesji naszego kraju do Unii wielokrotnie przewyższą wielkość środków przedakcesyjnych[51]. Istnieje obawa iż możliwości budżetowe (państwa i samorządów terytorialnych) będą zbyt niskie, aby zapewnić konieczny udział własny w środkach pomocowych.

4. Wybór roli województwa w programowaniu i wykonywaniu europejskiej polityki regionalnej. Istnieją dwa możliwe podejścia do sposobu wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jako jednego z czterech funduszy strukturalnych. Pierwsze podejście - to 16 operacyjnych programów regionalnych zarządzanych przez poszczególne województwa, drugie - to jeden krajowy program operacyjny (traktowany jako jeden z programów sektorowych) zarządzany przez rząd, do którego znaczący wkład intelektualny powinny wnosić poszczególne województwa. Aktualnie zakłada się realizowanie wariantu drugiego, ale tylko do 2006 r., potem byłby realizowany wariant pierwszy.

Na koniec uwaga systemowa. Jeżeli zgadzamy się z ogólną tezą, że w obecnym kształcie układu regulacyjno-instytucjonalnego administracji publicznej uprawianie polityki rozwoju regionalnego jest bardzo utrudnione, jeżeli nie niemożliwe, to jedynym właściwym kierunkiem działań jest całościowe i spójne podejście do rozwiązywania strategicznych problemów systemowych w Polsce. Z analizy rzeczywistości widać, że inercja polskiego systemu politycznego (rozumianego jako klasa polityczna oraz administracja publiczna) wydaje się dłuższa niż okres reform systemowych, które przeżywaliśmy przez ostatnie dwanaście lat. System, mimo dokonania w nim wielu skutecznych zmian cząstkowych, cały czas „pamięta" okres poprzedni - monopartyjnej władzy i bezmyślnej, politycznie podporządkowanej biurokracji. Wszelkie natomiast zmiany stara się traktować jako „fluktuację", mając

[51] Spodziewamy się, po przyjęciu do Unii, iż skala dostępnych środków europejskich w latach 2004 - 2006 wynosić będzie 20 mld euro, z czego 3/4 będzie przeznaczone na inwestycje. To powoduje konieczność znalezienia co roku 1 - 2 mld euro. Należy też pamiętać, iż środki funduszy strukturalnych nie będą uruchamiane zaliczkowo oraz że własne środki będą obciążone VAT-em (w odróżnieniu od środków europejskich). Eksperci szacują, iż poziom środków własnych może w związku z tym dochodzić do 30% środków unijnych.

nadzieję, iż ta - wcześniej czy później - zaniknie. Jaka więc może być siła napędowa skutecznych zmian? Zawsze jest jedna: rozwój świadomości i aktywności społecznej.

*dr Józef Płoskonka*
*doradca prezesa NIK*

**Wiesław Jasiński**

# GENERALNY INSPEKTOR INFORMACJI FINANSOWEJ

## Jednostki wywiadu finansowego

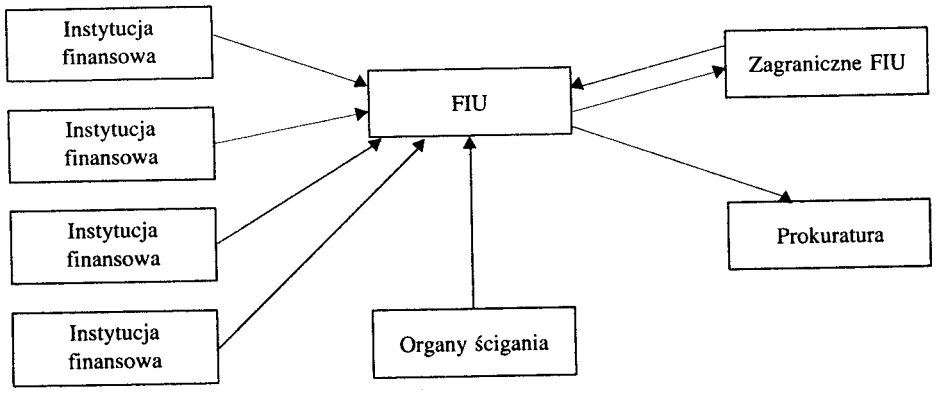
Istnieją pewne formy działania przestępczości zorganizowanej oraz czynności usługowe dla grup przestępczych, a także zachowania przestępcze niczym się nieróżniące od czynności handlowych bądź finansowych, w których nie ma ofiar, a ich charakter transgraniczny i międzynarodowy staje się standardem. To wszystko powoduje, że efektywne zwalczanie takich zjawisk, w tym głównie prania pieniędzy, wymaga podejścia systemowego, uwzględniającego nie tylko represję karną, lecz także szerokie działania profilaktyczne i wspomaganie ze strony uczciwych podmiotów życia gospodarczego.

Doświadczenia Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych wskazują, że najlepszym rozwiązaniem we wspieraniu organów ścigania przez instytucje finansowe i pozafinansowe w związku ze zwalczaniem działalności przestępczej jest przyjęcie modelu tzw. pośredniej współpracy tych podmiotów z organami ścigania. Opiera się on na funkcjonowaniu jednostki wspomagającej działania zarówno podmiotów gromadzących odpowiednie dane, jak i organów korzystających z nich w zwalczaniu procederu. Ogólne zadania tych jednostek we wszystkich państwach, w których już działają, są podobne i obejmują m.in.: badanie przebiegu transakcji, o których są powiadamiane, opracowywanie i przekazywanie uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie przestępstwa, inicjowanie i nadzorowanie szkoleń dla pracowników instytucji finansowych. Nazywa się je jednostkami wywiadu finansowego (*financial intelligence units* - FIU).

W tworzeniu FIU w różnych państwach można wyodrębnić dwa warianty. Po pierwsze, wiele państw tworzy odpowiednie jednostki w ramach modernizacji systemu zwalczania przestępczości zorganizowanej, mając na uwadze poprawę jakości działań wykrywania tej kategorii, w tym prania pieniędzy. Po drugie, niektóre państwa tworzą od podstaw wyodrębnione strukturalnie komórki, których działalność skupiona jest na przyjmowaniu, ocenie i wykorzystaniu informacji o transakcjach pochodzących od określonej kategorii instytucji finansowych i pozafinansowych. W tym modelu FIU stanowią swoisty bufor między samodzielnymi podmiotami gospodarczymi (finansowymi i pozafinansowymi) a organami ścigania.

Rysunek 1

**Koncepcja funkcjonowania jednostki wywiadu finansowego (przepływ informacji)**




Powstałe w ten sposób agendy skupia Grupa Egmont ds. jednostek wywiadu finansowego, powołana w 1995 r. w Brukseli przez państwa posiadające jednostki wywiadu finansowego.[1] Na

[1] Grupa Egmont obejmuje FIU w następujących państwach: Aruba, Australia, Austria, Belgia, Bermudy, Boliwia, Brazylia, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Bułgaria, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Szwajcaria, Tajwan, Turcja, Wielka Brytania, USA, Wenezuela, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Dominikana, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Guersney, Hong Kong, Węgry, Islandia, Irlandia, Man, Włochy, Japonia, Jersey, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Meksyk, Monako, Holandia, Antyle

czwartym posiedzeniu plenarnym Grupy (21 - 22 listopada 1996 r. w Rzymie) przyjęto definicję jednostki wywiadu finansowego jako państwowej jednostki centralnej odpowiedzialnej za gromadzenie (także: żądanie), analizowanie i udostępnianie odpowiednim organom państwowym ujawnionych im przez różne instytucje finansowe i pozafinansowe informacji dotyczących podejrzeń o pochodzeniu dochodów z działalności przestępczej lub danych rejestrowanych zgodnie z wymogami ustawowymi lub przepisów niższego rzędu.

Przyjęcie tej definicji pozwala na rozróżnienie komórek wywiadu finansowego od innych organów, wielokrotnie realizujących zadania w zakresie zwalczania prania pieniędzy, jednakże niemających uprawnień określonych w definicji Grupy Egmont. Dla przykładu, w wielu państwach funkcjonują w strukturach policyjnych komórki postępowań karnych ds. przestępstw finansowych (ang. *financial investigative units* - skrót: FIU). Zajmują się one zwalczaniem przestępstw gospodarczych czy finansowych, w tym prania pieniędzy, ale nie można - mimo stosowania przez nie nazwy FIU - utożsamiać ich z komórkami wywiadu finansowego, ponieważ ich działalność w bezpośredni sposób nie spełnia warunków definicji Grupy Egmont. W innych państwach działają policyjne komórki analizy kryminalno-finansowej (*financial analysis unit*), które wypełniają jedynie część warunków stawianych przez Grupę Egmont, tzn. analizy informacji finansowych.

Jednoznacznie należy wskazać w definicji z 1996 r., że realizacja czynności: przyjmowania, analizowania i udzielania informacji finansowych jest warunkiem koniecznym uznania danej struktury za jednostkę wywiadu finansowego. Wypełnianie innych, dodatkowych zadań jest dopuszczalne i *de facto* zależy od wewnętrznych rozwiązań systemowych w danym państwie.

Jednostki wywiadu finansowego funkcjonują w 58 krajach (dane z listopada 2000 r.). Działają w Stanach Zjednoczonych, we wszystkich państwach członkowskich UE z wyjątkiem Niemiec, w wielu państwach uznawanych za tzw. raje podatkowe (Guersney, Jersay, Man, Antyle Holenderskie, Panama, Bermudy, Aruba, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Monako), w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (Czechy, Chorwacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Bułgaria, Rumunia, Słowenia), krajach należących do Południowoamerykańskiej Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Wenezuela, Paragwaj, Meksyk, Boliwia, Brazylia, Chile, Kostaryka, Dominikana), państwach Dalekiego Wschodu (Australia, Nowa Zelandia, Tajwan), centrach finansowych świata (Szwajcaria, Hong Kong).

Grupa Egmont należy do najprężniejszych grup zadaniowych w zwalczaniu prania pieniędzy. W sposób bezpośredni wpływa na tworzenie FIU w różnych państwach. Poza tym podejmuje decyzje w zakresie kształtowania wymiany informacji bazującej na umowach bilateralnych oraz na zasadzie wzajemności, ocenia systemy informatyczne wykorzystywane do działań poszczególnych agend, promuje szkolenia doskonalące umiejętności w postrzeganiu symptomów prania pieniędzy itp.

Po przyjęciu definicji FIU uchwalono „Deklarację zadań", określającą podstawowe cele wewnętrznej polityki zwalczania prania pieniędzy w poszczególnych państwach i działań międzynarodowych. Przyjęto też program szkoleniowy dla pracowników FIU. Opracowano pierwsze zasady wymiany informacji między poszczególnymi jednostkami.

**Organizacja jednostek wywiadu finansowego**

Kryterium funkcjonalne stanowi podstawę do uznania danej agendy za jednostkę wywiadu finansowego. Jednocześnie należy podkreślić, że jednostki w poszczególnych państwach mają różne kompetencje. Wielokrotnie ich zakres zależy od umiejscowienia w strukturach państwa. Przyjmowane są różne rozwiązania - tworzone są jako autonomiczne organy administracji publicznej albo też umiejscawiane w ministerstwach finansów, sprawiedliwości lub organach ścigania. Warto przedstawić przykładowe rozwiązania.[2]

*Autonomiczną jednostką wywiadu finansowego* jest belgijska Jednostka ds. Przetwarzania Informacji Finansowych (CTIF-CFI). W jej strukturze organizacyjnej znajduje się:

- sekretariat liczący 6 ekspertów, w tym 3 prokuratorów mianowanych przez króla; w posiedzeniach przewodniczy prokurator z Prokuratury Królewskiej; decyzje zapadają większością głosów przy rozstrzygającym głosie przewodniczącego;
- wydział monitoringu obejmujący 5 etatów dla inspektorów finansowych i 3 policjantów.

---

Holenderskie, Nowa Zelandia, Norwegia, Panama, Paragwaj, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja.

[2] Do charakterystyki wybranych FIU wykorzystano materiały Komitetu Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Radzie Europy (PC-R-EV).

Instytucje finansowe i zainteresowane osoby przesyłają do CTIF-CFI informacje w przypadku, gdy istnieje pewność lub podejrzenie, że operacja, która ma zostać przeprowadzona jest związana z praniem pieniędzy; przekazanie informacji ma miejsce jeszcze przed wykonaniem operacji; gdy na podstawie wiedzy uzyskanej w ramach działalności zawodowej zachodzi podejrzenie istnienia faktu mogącego wskazywać na pranie pieniędzy.

Od zasady tej dopuszcza się wyjątki: w przypadku niemożności zawiadomienia o wykonaniu operacji z uwagi na jej specyfikę lub gdy zawiadomienie o operacji mogłoby uniemożliwić ściganie osób odpowiedzialnych za pranie pieniędzy.

Informacje o praniu pieniędzy przekazują także organy nadzorcze nad instytucjami finansowymi i niektórymi pozafinansowymi.

W przypadku gdy z uwagi na rangę danej sprawy lub jej pilność CTIF uzna to za konieczne, może wstrzymać realizację danej operacji, przesyłając swoją decyzję na piśmie przed upływem czasu realizacji. Decyzja o wstrzymaniu transakcji działa maksymalnie przez 24 godziny od momentu zawiadomienia. W przypadku uznania przez CTIF konieczności przedłużenia wstrzymania operacji odwołuje się ona do Prokuratora Królewskiego w Brukseli, który podejmuje niezbędne decyzje.

Informacje do CTIF przekazuje osoba odpowiedzialna za stosowanie postanowień ustawy lub wyjątkowo - w przypadku niemożliwości tej procedury - każdy pracownik lub przedstawiciel danej instytucji finansowej. Do przekazu informacji do CTIF stosuje się specjalne formularze. Po otrzymaniu zawiadomienia CTIF może zażądać dodatkowych informacji nie tylko od instytucji zawiadamiającej, ale i od wszystkich instytucji finansowych.

Jednostka wywiadu finansowego w Belgii może korzystać z danych policyjnych. Zadanie dostarczania tych danych powierzone zostało oficerom specjalnie wyznaczonym przez żandarmerię i policję.

Jeśli CTIF stwierdza istnienie poważnych poszlak wskazujących na pranie pieniędzy, przekazuje zebraną dokumentację Prokuratorowi Królewskiemu w Brukseli, który odsyła ją do kompetentnych prokuratur. Jednocześnie Prokurator Królewski systematycznie informuje o takich sprawach Centralne Biuro do Walki z Zorganizowaną Przestępczością Ekonomiczną i Finansową, które w pewnych sytuacjach bezpośrednio zajmuje się dochodzeniem.

*Model jednostki wywiadu finansowego podległej ministrowi finansów* przyjęto we Francji. Na mocy ustawy z 12 lipca 1990 r. o udziale instytucji finansowych w zwalczaniu prania dochodów pochodzących z handlu narkotykami powołano Zespół ds. Koordynacji Działań w Zakresie Gromadzenia i Przetwarzania Informacji oraz Przeciwdziałania Nielegalnym Transakcjom Finansowym - TRACFIN. Jest on departamentem w Ministerstwie Finansów, bezpośrednio podległym ministrowi. Gromadzi i zestawia wszystkie informacje, które mogą doprowadzić do ustalenia źródła pochodzenia pieniędzy. Utrzymuje stałe kontakty z instytucjami finansowymi poprzez osoby koordynatorów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Zespół nie ma uprawnień dochodzeniowych, ale ma prawo skierowania sprawy dotyczącej podejrzanej transakcji do Prokuratora Republiki. Zespół ma prawo zasięgania dodatkowych informacji w celu wyjaśnienia podejrzanych operacji oraz danych o osobach, które je przeprowadziły, a także uzupełniania innych informacji uzyskanych od instytucji finansowych, np. w sprawie nieekonomicznego zachowania się klientów.

Zespół ma też prawo:

- wydania decyzji o wstrzymaniu operacji na 12 godzin; przedłużenie tego czasu możliwe jest wyłącznie po uzyskaniu nakazu sądowego;
- ograniczonego ujawniania posiadanych informacji (pod warunkiem zachowania tajemnicy służbowej): policji ekonomicznej i finansowej, służbom celnym i organom nadzoru finansowego;
- odmowy udzielania informacji organom skarbowym oraz wymiany informacji z podobnymi jednostkami w innych państwach.

*Charakter policyjny* ma jednostka wywiadu finansowego na Litwie - Wydział Zapobiegania Praniu Pieniędzy w Departamencie Policji Podatkowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wydział gromadzi informacje o transakcjach: podejrzanych; realizowanych przez instytucje finansowe i notariuszy powyżej 12 500 USD; wymiany walut powyżej 5000 USD; ubezpieczeniowych powyżej 2500 USD. Gromadzi także informacje od organów administracji państwowej o podejrzeniach prania pieniędzy oraz informacje z Prokuratury Generalnej. Dysponuje 11 pracownikami, którzy mają przygotowanie prawnicze i ekonomiczne. Jednostka ta współpracuje ze Służbą Postępowań Zorganizowanych Przestępstw oraz Służbą Postępowań ds. Przestępstw Gospodarczych.

Wydział ma uprawnienia do wstrzymywania transakcji na okres 3 dni roboczych. Limitowany jest także okres rozpoczęcia postępowania karnego po otrzymaniu zawiadomienia, np. od instytucji

finansowej - 30 dni. Po tym czasie Wydział jest zobowiązany powiadomić tę instytucję o podjętych działaniach.

Litewska jednostka wywiadu finansowego korzysta z baz danych: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pojazdów samochodowych, w tym skradzionych, pozwoleń na broń, rejestrów osób skazanych, osób poszukiwanych, rejestrów *persona non grata*, numerów telefonicznych, przedsiębiorstw, długów, rejestrów celnych, nieruchomości, ubezpieczeń społecznych.

Do najważniejszych różnic między rozwiązaniami organizacyjno-funkcjonalnymi przyjętymi dla jednostek wywiadu finansowego w państwach Grupy Egmont zaliczyć należy:

a) umiejscowienie w strukturach administracyjnych państwa;

b) zakres realizowanych zadań;

c) relacje z innymi organami powołanymi do zwalczania przestępstw gospodarczych, w tym prania pieniędzy;

d) procedury dotyczące gromadzenia, analizy i udostępniania informacji;

e) zakres informacji o charakterze kryminalnym udostępnianych przez organy ścigania i procedury dostępu do tych informacji;

f) możliwości oddziaływania na bezpośrednią działalność instytucji finansowych, np. stosowanie procedur wstrzymywania transakcji.

**Zadania Generalnego Inspektora Informacji Finansowej**

W Polsce od 1995 r. wysuwano różne koncepcje umiejscowienia jednostki wywiadu finansowego. Do połowy 1998 r. istniał projekt powołania Państwowej Agencji Informacji Finansowej jako centralnego organu administracji państwowej. Jesienią 1998 r. minister spraw wewnętrznych i administracji podjął próbę utworzenia jednostki organizacyjnej, która ostatecznie (1 grudnia 1998 r.) przybrała kształt Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej (KCIK). W jego strukturze znajdował się Wydział Informacji Finansowej. W 1999 r. KCIK rozwiązano.

Ostatecznie ustawą z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł[3] powołano Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) jako centrum systemu zwalczania prania pieniędzy. Jest on organem administracji rządowej, właściwym w sprawach zapobiegania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Jednocześnie jest on organem szczególnym niższego rzędu, bowiem organem naczelnym w tych sprawach jest Minister Finansów.

Generalnego Inspektora można uznać za polską jednostkę wywiadu finansowego, która realizuje zadania z pomocą Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów[4].

Do zadań Generalnego Inspektora należy - zgodnie z art. 4 ustawy - uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji oraz podejmowanie działań w celu przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, a w szczególności:

1) badanie przebiegu transakcji, o których Generalny Inspektor został powiadomiony na zasadach określonych w ustawie;

2) inicjowanie procedury wstrzymywania transakcji, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ich przedmiotem są wartości majątkowe pochodzące z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, oraz informowanie uprawnionych organów o dokonaniu lub możliwości dokonania takich transakcji;

3) opracowywanie i przekazywanie uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa;

4) inicjowanie i podejmowanie innych działań, obejmujących przeciwdziałanie wykorzystywaniu polskiego obrotu finansowego do legalizacji dochodów pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, w tym szkolenie pracowników instytucji obowiązanych w zakresie zadań nałożonych na te instytucje;

5) sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów ustawy;

6) współpraca z zagranicznymi instytucjami zajmującymi się zapobieganiem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

---

[3] DzU nr 116, poz. 1216, ze zm.

[4] Departament został powołany zarządzeniem nr 2 ministra finansów z 23 marca 2001 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, a jego struktura określona została zarządzeniem nr 1 dyrektora Departamentu Informacji Finansowej z 28 maja 2001 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu Departamentu Informacji Finansowej.

Generalny Inspektor wykonuje wiele zadań, które dotychczas wcale nie były realizowane albo miały zupełnie inny charakter.

1. Generalny Inspektor przyjmuje informacje od instytucji obowiązanych, którymi zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy są: banki, oddziały banków zagranicznych, domy maklerskie, banki prowadzące działalność maklerską i inne podmioty prowadzące tę działalność, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA, podmioty prowadzące działalność w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach, zakłady ubezpieczeń, pośrednicy ubezpieczeniowi i główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych i towarzystwa funduszy powierniczych, powszechne towarzystwa emerytalne, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Poczta Polska, przedsiębiorstwa leasingowe i factoringowe, rezydenci prowadzący działalność kantorową, a także przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Zgodnie z art. 8 ust. 1, jeżeli instytucje te przyjmują dyspozycję (zlecenie) klienta do przeprowadzenia transakcji, której równowartość przekracza 10 tys. euro - zarówno jeśli jest to transakcja prowadzona w ramach operacji pojedynczej, jak też w ramach kilku operacji, a okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane - mają obowiązek zarejestrować taką czynność. Obowiązek taki dotyczy również transakcji, gdy jej okoliczność wskazuje, że środki mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, bez względu na wartość transakcji i jej charakter (art. 8 ust. 3). Realizacja obowiązku przybiera materialną postać rejestrów, których wzór i sposób prowadzenia został określony w rozporządzeniu ministra finansów z 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej[5]. W celu wykonania obowiązku rejestracji, wymienione instytucje dokonują identyfikacji swoich klientów w każdym przypadku złożenia pisemnej lub ustnej dyspozycji.

Identyfikacja obejmuje (art. 9 ust. 2 ustawy):

„1) w przypadku osób fizycznych i ich przedstawicieli - ustalenie i zapisanie cech dokumentu stwierdzającego na podstawie odrębnych przepisów tożsamość lub paszportu, a także imienia, nazwiska, obywatelstwa oraz adresu osoby dokonującej transakcji, a ponadto numer PESEL w przypadku ustalenia tożsamości na podstawie dowodu osobistego lub kod kraju w przypadku paszportu [...];

2) w przypadku osób prawnych - zapisanie aktualnych danych z wyciągu z rejestru sądowego lub innego dokumentu, wskazującego formę organizacyjną osoby prawnej, siedzibę i jej adres oraz aktualnego dokumentu potwierdzającego umocowanie osoby przeprowadzającej transakcję do reprezentowania tej osoby prawnej, a także danych określonych w pkt 1 dotyczących osoby reprezentującej;

3) w przypadku jednostek organizacyjnych, niemających osobowości prawnej - zapisanie danych z dokumentu, wskazującego formę organizacyjną i adres jej siedziby, oraz dokumentu potwierdzającego umocowanie osób przeprowadzających transakcję do reprezentowania tej jednostki, a także danych określonych w pkt 1, dotyczących osoby reprezentującej."

Identyfikacja dotyczy również beneficjentów transakcji i obejmuje ustalenie i zapisanie ich tożsamości oraz adresu (art. 9 ust. 3). Informacje o transakcjach zidentyfikowanych i zarejestrowanych przez instytucje obowiązane mają być przekazywane docelowo bezzwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od dnia przeprowadzenia transakcji. Jednakże z uwagi na trudności techniczne związane z przyjmowaniem ogromnej liczby informacji, instytucje obowiązane będą realizowały obowiązek rejestracji, identyfikacji i przekazywania informacji Generalnemu Inspektorowi, dotyczący wpłat i wypłat gotówkowych powyżej 10 tys. euro, zarówno jeżeli jest to transakcja prowadzona w ramach operacji pojedynczej, jak też w ramach kilku operacji, jeśli okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane - od 1 kwietnia 2002 r. W zakresie obowiązku identyfikacji, rejestracji i przekazu informacji o pozostałych transakcjach wymienionych w art. 2 pkt 2 ustawy - od 1 kwietnia 2003 r.[6]

Generalny Inspektor, realizując zadanie określone w art. 4 pkt 1 i 3, gromadzi nie tylko informacje o transakcjach finansowych, ale także informacje od organów kontroli i ścigania oraz państwowych jednostek organizacyjnych, które ustawa w art. 15 nazywa jednostkami współpracującymi. Powoduje to, że w jednym centrum skupione są informacje o określonych transakcjach finansowych oraz o czynnościach wykrywania, związanych z ustaleniami dotyczącymi ich

[5] DzU nr 113, poz. 1210.

[6] W marcu Sejm rozpatrywał rządowy projekt zmian w ustawie, zakładający dalsze opóźnienie w czasie wejścia w życie przepisów dotyczących bezpośredniego przekazu informacji o wszystkich transakcjach powyżej określonego limitu.

powiązań z działalnością przestępczą. Automatycznie więc może dochodzić do konfrontacji bazy danych finansowych z bazą o zdarzeniach przestępczych. Generalny Inspektor wypracuje jedynie odpowiednie techniki porównywania poszczególnych danych i ustalania pożądanych cech. Obszar porównań w przypadku bazy Generalnego Inspektora jest znacznie szerszy niż w przypadku baz poszczególnych prokuratur jako odbiorców zawiadomień. Pojedyncza informacja z instytucji finansowej może być analizowana w kontekście szerokiego zbioru danych organów ścigania (podatkowych lub celnych). Dodatkowo, na podstawie art. 10 ustawy, na pisemne żądanie Generalnego Inspektora instytucje obowiązane udostępniają dokumenty dotyczące transakcji objętych przepisami ustawy. Udostępnianie polega na przekazywaniu informacji o zawartości dokumentów, przekazywaniu ich potwierdzonych kopii lub udostępnianiu odpowiednich dokumentów do wglądu upoważnionym pracownikom w celu sporządzenia notatek bądź kopii.

2. Zadaniem Generalnego Inspektora jest nie tylko wczesne wykrywanie przestępstwa prania pieniędzy, lecz także ostrzeganie przed realizacją transakcji podejrzanych. Ostrzeganie to może następować po dokonaniu przez instytucje obowiązane zawiadomienia o transakcji, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest ona praniem pieniędzy. Generalny Inspektor - po analizie zawiadomienia - może w ciągu 12 godzin od potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia przekazać instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania tej transakcji na okres nie dłuższy niż 48 godzin od momentu otrzymania zawiadomienia. Równocześnie zawiadamia właściwego miejscowo prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i przekazuje mu materiały dotyczące wstrzymanej transakcji (art. 18 ust. 1).

Żądanie wstrzymania transakcji może być wydane tylko przez Generalnego Inspektora lub łącznie dwóch upoważnionych przez niego (na piśmie) pracowników Inspektoratu. Przez wstrzymanie transakcji rozumie się wprowadzenie ograniczeń w dysponowaniu i korzystaniu z wartości majątkowych, w szczególności z wypłat, przenoszeniu własności lub zamianie przez właściciela, beneficjenta lub instytucje obowiązane oraz inne osoby działające we własnym lub cudzym imieniu, na swój lub cudzy rachunek (art. 2 pkt 5 ustawy).

Wstrzymanie transakcji nie może trwać dłużej niż 3 miesiące. Po tym terminie upada, chyba że prokurator lub sąd podejmą czynność procesową zabezpieczenia majątkowego, której celem jest zapewnienie wykonalności orzeczonych w przyszłości kar majątkowych przewidzianych w art. 299 k.k.

Wstrzymanie transakcji stanowi dodatkowe zabezpieczenie dla obrotu finansowego przed wykorzystywaniem go do celów prania pieniędzy.

3. Generalny Inspektor jako instytucjonalne centrum systemu zwalczania prania pieniędzy ma uprawnienia do kontroli przestrzegania przez instytucje obowiązane zasad przeciwdziałania procederowi. Ustawa wyznacza organy kontroli, określa jej zakres, zasady i procedury w sposób odrębny w rozdziale VI.

Kontrolę przeprowadzają pisemnie upoważnieni przez Generalnego Inspektora pracownicy jego urzędu, wyodrębnionego w Ministerstwie Finansów (Departamentu Informacji Finansowej), po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia (art. 21 ust. 2 ustawy).

Sprawny przebieg kontroli gwarantują uprawnienia kontrolerów określone w art. 22 i 23 ustawy. Kontrolerzy mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń instytucji obowiązanych, możliwość wglądu do dokumentów i innych materiałów dowodowych objętych zakresem kontroli, jak również prawo żądania od pracowników instytucji obowiązanych ustnych i pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli.

W celu sprawnego przeprowadzenia kontroli ustawodawca nałożył na instytucje obowiązane określone obowiązki. Głównym obowiązkiem jest dostarczenie, na żądanie kontrolerów, wszelkich dokumentów i materiałów, które są niezbędne do oceny przestrzegania przez nie zasad rejestracji i powiadamiania o transakcjach. Kontroli tej nie podlegają materiały i dokumenty, które zawierają informacje objęte tajemnicą państwową.

Zgodnie z art. 24, z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół w dwóch egzemplarzach. Dokument ten powinien wskazywać konkretne przepisy ustawy, które w ocenie kontrolera zostały naruszone, wraz z uzasadnieniem. Protokół podpisywany jest przez wszystkie osoby uczestniczące w kontroli. W przypadku gdy przedstawiciel instytucji kontrolowanej odmówi podpisania protokołu - jest on podpisywany jednostronnie przez kontrolera. W takich sytuacjach protokół nie traci swojej mocy dowodowej i jest ważnym dokumentem z przeprowadzonych czynności kontrolnych.

Przedstawiciel kontrolowanej instytucji obowiązanej może - na podstawie art. 25 - w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu złożyć na piśmie zastrzeżenia do jego treści. Zastrzeżenia do protokołu powinny być umotywowane, co oznacza, że powinny one wskazywać nowe i ważne fakty, które nie zostały uwzględnione w protokole, a mają istotne znaczenie dla oceny prawidłowości

wywiązywania się kontrolowanej instytucji z ustawowych obowiązków. Do zastrzeżeń, wniesionych w terminie, kontroler musi ustosunkować się pisemnie tylko w przypadku, gdy nie podziela stanowiska instytucji obowiązanej i nie uwzględnia jej zastrzeżeń. Jeżeli kontroler nie uwzględni zastrzeżeń instytucji obowiązanej, ma ona prawo w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska kontrolującego zgłosić pisemnie do Generalnego Inspektora umotywowane zastrzeżenia do ustaleń kontroli. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń Generalny Inspektor przekazuje swoje stanowisko instytucji obowiązanej, kończąc tym samym ustawową procedurę kontroli.

Wyniki kontroli przekazywane są organom sprawującym nadzór nad instytucjami obowiązanymi, które w wypadku ujawnienia nieprawidłowości w zakresie przestrzegania zasad przeciwdziałania praniu pieniędzy mogą stosować określone instrumenty nadzorcze albo też, jeśli podejrzenia popełnienia przestępstw są uzasadnione, organowi powołanemu do ścigania przestępstw lub wykroczeń. Możliwe jest także - choć w wyjątkowych wypadkach - stosowanie innych kwalifikacji karnoprawnych.

4. Powołanie Generalnego Inspektora spowodowało, że łatwiejsza jest koordynacja przepływu informacji między podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie prania pieniędzy. Liczba tych podmiotów w latach 90. znacznie zwiększyła się w związku z zagrożeniami przestępczością zorganizowaną i gospodarczą. Uprawnienia tych podmiotów często są identyczne, a wymianę informacji między nimi regulują porozumienia dwustronne. Niemniej wymiana danych (np. o praniu pieniędzy) przebiegała dotychczas w sposób niesprawny, przedłużający proces wykrywania.

Generalny Inspektor przekazuje posiadane informacje na potrzeby postępowania karnego oraz na wniosek niektórych podmiotów. Ich katalog jest bardzo obszerny, co jest oceniane krytycznie. Twierdzi się bowiem, że system przesyłania informacji przydatnych bezpośrednio do zwalczania prania pieniędzy powinien uwzględniać, z jednej strony, szeroki katalog źródeł informacji o transakcjach mogących mieć związek z procederem, a z drugiej strony - bardzo wąski zbiór podmiotów, które mogą wykorzystywać je w ramach działań represyjnych i kontrolnych. Tymczasem ustawa wskazuje szeroki katalog instytucji obowiązanych i jednocześnie bardzo liczne możliwości ich wykorzystywania.

W katalogu można wyodrębnić kilka grup podmiotów i instytucji uprawnionych do dostępu do informacji o transakcjach. Pierwszą grupę stanowią jednostki i organy podległe lub nadzorowane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na pisemny i uzasadniony wniosek tego ministra lub osób przez niego upoważnionych, a także szef Urzędu Ochrony Państwa lub jego zastępcy na ich pisemny i uzasadniony wniosek. Jedynym ograniczeniem przekazywania tym jednostkom i organom informacji są ich kompetencje ustawowe.

Do drugiej grupy należą organy wykorzystujące informacje w celu egzekwowania należności budżetowych - dyrektorzy izb skarbowych i dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej lub ich zastępcy, prezes Głównego Urzędu Ceł oraz osoby przez niego upoważnione.

Do trzeciej grupy zaliczono podmioty sprawujące nadzór nad instytucjami obowiązanymi, mogące uzyskiwać dostęp do informacji w celu wykonywania tego nadzoru. Podstawą do przekazywania im informacji są określone ustawami kompetencje nadzorcze, z którymi wiążą się uprawnienia do uzyskiwania informacji niezbędnych do wykonywania tego nadzoru.

Czwartą grupę stanowią szef Wojskowych Służb Informacyjnych oraz osoby przez niego upoważnione, mające dostęp w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań ustawowych, oraz prezes Najwyższej Izby Kontroli - w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania kontrolnego.

Przepisy art. 33 upoważniają Generalnego Inspektora do przekazywania informacji wymienionym instytucjom i organom również z własnej inicjatywy. Z uwagi na to, że będzie on gromadził informacje z różnych instytucji obowiązanych, znaczna ich część nie będzie obejmowała danych chronionych tajemnicą bankową. Te spośród podmiotów określonych w art. 33 ust. 2, które nie są wymienione w ustawie - Prawo bankowe, nie będą mogły otrzymywać informacji zawierających tajemnicę bankową. Wynika to z art. 33 ust. 4, zgodnie z którym w zakresie informacji objętych tajemnicą bankową Generalny Inspektor przekazuje i udostępnia informacje organom wymienionym w art. 33 ust. 2, zgodnie z zakresem i trybem określonym w ustawie - Prawo bankowe.

5. Funkcjonowanie Generalnego Inspektora ułatwia pozyskiwanie informacji z zagranicy, a jednocześnie powoduje instytucjonalne dostosowanie polskiego systemu zwalczania prania pieniędzy do standardów zachodnioeuropejskich, co ma szczególnie duże znaczenie w warunkach umiędzynarodowienia się procederu.

Polska jest stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych z 20 grudnia 1988 r. o zwalczaniu niedozwolonego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz Konwencji Rady Europy z 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa. Zamknięciem procesu dostosowywania polskiego prawa do standardów światowych w

zakresie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu prania pieniędzy będzie zawarcie przez ministra finansów dwustronnych porozumień. Porozumienia będą dotyczyły udostępniania, na zasadzie wzajemności, przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej zagranicznym instytucjom - jednostkom wywiadu finansowego - informacji o wprowadzaniu do systemu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

**Podsumowanie**

Doświadczenia FIU w wybranych państwach w okresie ostatnich 7-8 lat pozwalają na wskazanie najważniejszych parametrów działalności jednostek tego rodzaju, co z kolei może być przydatne w momencie wprowadzania polskich rozwiązań. Należy wymienić kilka tendencji dotyczących funkcjonowania jednostek wywiadu finansowego na świecie.

Po pierwsze, znaczenie dla skuteczności działań profilaktycznych i jakości zwalczania prania pieniędzy mają decyzje dotyczące zakresu informacji finansowych przekazywanych do FIU. Zauważalna jest tendencja odchodzenia od szerokiego spektrum informacji dotyczących transakcji gotówkowych czy bezgotówkowych powyżej limitu na rzecz gromadzenia przez FIU informacji o transakcjach podejrzanych (nietypowych, nadzwyczajnych, niejasnych). Wymaga to jednak dużego zaangażowania jednostek wywiadu finansowego w następujących obszarach:

a) odpowiedniego szkolenia pracowników instytucji finansowych, którzy mają stawać się coraz bardziej świadomymi partnerami FIU w typowaniu wypadków prania pieniędzy;

b) kształtowania tzw. przepływów zwrotnych informacji przetworzonych przez FIU, w celu ułatwienia konstruowania wniosków co do wcześniejszych działań profilaktycznych;

c) tworzenia baz danych o symptomach prania pieniędzy;

d) tworzenia modelu współpracy z koordynatorami ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy w instytucjach finansowych;

e) przygotowania rozwiązań odnoszących się do kształtu raportów o transakcjach podejrzanych (STR);

f) stworzenia definicji i oprzyrządowania w zakresie tzw. kryteriów obiektywnych i subiektywnych typowania transakcji podejrzanych.

Szeroki przepływ informacji o transakcjach powyżej limitu stosowany jest głównie w mniejszych systemach finansowych.

Po drugie, jednym z decydujących warunków skuteczności analizy realizowanej przez FIU jest możliwość konfrontowania bazy danych o transakcjach podejrzanych z informacjami o:

- działalności przestępczej,
- osobach sprawców przestępstw,
- strukturach przestępczych,
- zdarzeniach przestępczych,
- stosowanych *modus operandi*,
- przedmiotach przestępstwa,
- sprawach karnych o przestępstwa gospodarcze i finansowe,
- sprawach karnych o pranie pieniędzy.

Przyjmuje się, że w modelu umiejscowienia FIU w strukturach policyjnych czy ministerstwie spraw wewnętrznych, dostęp ten jest łatwiejszy i wielokrotnie odnosi się także do danych operacyjnych policji. W przypadkach innego usytuowania FIU, np. w ministerstwie finansów, dostęp jest bardziej skomplikowany i najczęściej nie jest możliwe korzystanie z danych policyjnych, choć są też pozytywne rozwiązania. Wtedy procedury korzystania z danych policyjnych określają odpowiednie porozumienia, chociaż czasami kwestie te definiowane są ustawowo. Są także przykłady (Czechy), że FIU podlegające ministrowi finansów nie ma dostępu do informacji celnych czy podatkowych. Wreszcie wiele FIU przyjmuje rozwiązania polegające na ścisłej współpracy z odpowiednimi strukturami policyjnymi powołanymi do zwalczania przestępstw zorganizowanych czy gospodarczych.

Po trzecie, bardzo ważne są rozstrzygnięcia w zakresie obszaru wykorzystywania analizy informacji realizowanej przez FIU. Celem głównym jest oczywiście zwalczanie przestępstwa prania pieniędzy, natomiast celami dodatkowymi są m.in. przeciwdziałanie oszustwom gospodarczym czy uchylaniu się od opodatkowania. Statystyki użyteczności działań wywiadowczych (np. liczba spraw karnych prowadzonych na podstawie informacji przesyłanych do FIU) potwierdzają wielokrotnie większą użyteczność w tych dodatkowych obszarach niż w obszarze głównym - praniu pieniędzy.

Po czwarte, koniecznym warunkiem skuteczności działań wywiadowczych jest wykorzystywanie przez FIU baz danych o zdarzeniach gospodarczych. Przyjmowane są różne

rozwiązania - od dostępu do wszystkich baz publicznych po brak jakichkolwiek informacji porównawczych dla wywiadu. Brak informacji to skutek złych rozwiązań systemowych, np. nieutworzenia w okresie wcześniejszym baz danych numerów rachunków bankowych. Ważne są też rozstrzygnięcia dotyczące dostępu do informacji instytucji finansowych, które nie podjęły współpracy z FIU.

Po piąte, newralgicznym i bardzo kontrowersyjnym elementem systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy jest uprawnienie FIU do wstrzymania podejrzanej transakcji. Prawo to istnieje w zdecydowanej większości państw, natomiast różne są parametry: okres wstrzymania, przesłanki stosowania, możliwość prolongaty terminów, przepływ informacji o wstrzymaniu transakcji itp. Obszar jest bardzo rozległy, zarówno w zakresie wyliczania kontrowersji i koniecznych zabezpieczeń, jak i zagrożeń dla interesu klienta instytucji finansowej. Jednocześnie należy pamiętać o interesie organów ścigania; wstrzymanie transakcji dokonane pochopnie może być skierowane przeciwko inicjatywom śledczym podejmowanym przez organy ścigania, np. operacje pod przykryciem jako najskuteczniejsza metoda walki z praniem pieniędzy.

Po szóste, w zakresie udostępniania informacji przez FIU funkcjonują bardzo różne rozwiązania - od modelu tzw. bezprzepływowego do bardzo szerokiej transmisji informacji na zewnątrz (tzw. model kroplówki i model prysznica). Zaobserwować tu można pewną zależność: im większa autonomiczność FIU, tym węższy krąg podmiotów korzystających z informacji o transakcjach podejrzanych.

Po siódme, w każdym modelu organizacyjnym FIU wskazuje się na konieczność stosowania najnowocześniejszych systemów informatycznych oraz wykorzystywanie połączeń *on-line* z różnymi bazami danych. Ma to wpływać na ograniczanie czasu potrzebnego do przeprowadzenia analizy, choć są takie FIU, które wykorzystują długi czas wyznaczony ustawowo np. na czynności sprawdzające.

*dr Wiesław Jasiński*
*Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie*

Władysław Stasiak

# WOBEC KORUPCJI

Korupcja jest zwykle definiowana jako wykorzystanie władzy publicznej do celów prywatnych. Oczywiście definicja ta jest bardzo ogólna i może dotyczyć wielu różnych sytuacji i typów zachowań, niewątpliwie jednak oddaje jej istotę. Jednocześnie warto zauważyć, iż próby wąskiego, a zarazem rozbudowanego definiowania zjawisk korupcyjnych prowadziły w istocie do zaciemnienia rzeczywistego obrazu tej patologii[1].

Jeszcze nie tak dawno, w latach dziewięćdziesiątych (a zwłaszcza w pierwszej połowie), problem korupcji w Polsce był dostrzegany, lecz jednocześnie w większości przypadków bagatelizowany. Po pierwsze bowiem - w wielu publikacjach i wypowiedziach uczestników życia publicznego podkreślano, że zjawisko to w Polsce ma charakter marginalny i nie stanowi zagrożenia dla gospodarki, administracji i całego życia kraju. Po drugie - uznawano często, że problem korupcji nawet jeśli istnieje, to i tak „sam się rozwiąże" za sprawą rozwoju rynku, prywatyzacji i ogólnie deklarowanego, owocnie postępującego „odbiurokratyzowania gospodarki". Ponadto zagrożenie korupcyjne miało być usunięte za sprawą rozszerzenia samorządu terytorialnego i jego uprawnień. Po trzecie - wcale nie tak rzadko głoszono, że korupcja, zwłaszcza w okresie „transformacji systemowej", ma pewne istotne zalety jako czynnik przyspieszający zmiany rynkowe i smarujący (nomen omen) przeżarty rdzą biurokracji mechanizm państwowy. Przekonywano więc, że korupcja istnieje od zawsze i zawsze będzie istniała. Należy zatem raczej myśleć o użytecznym jej wykorzystaniu, niż marnować siły na jej zwalczanie.

Taki punkt widzenia prezentowany był zresztą jeszcze nie tak dawno np. w artykule K. Bachmanna z 2000 r., zatytułowanym „Zalegalizować korupcję"[2]. Już w podtytule autor postawił tezę, iż: „W wielu przypadkach korupcja wyrównuje niedostatki mechanizmów rynkowych, a skuteczne jej zapobieganie przyniosłoby więcej szkód niż pożytków". Przyznał, że korupcja może deformować warunki konkurencji, zazwyczaj prowadzi do złej alokacji środków i do innych ujemnych skutków. Zaraz jednak dodał, iż nie zawsze tak musi być. Według K. Bachmanna, „rozładowywanie korków biurokratycznych" za pomocą korupcji może się okazać korzystne dla gospodarki. Podobnie jest w przypadku, gdy państwo „zniekształca" rynek - korupcja może wówczas przywrócić równowagę. Stanowi ona bowiem, zdaniem autora, swoisty „korektor" biurokracji. Przykładem ma być procedura koncesyjna, gdzie najprężniejsza i gotowa najwięcej zaoferować (w postaci łapówki) firma wygrywa i dostaje koncesje. Wygrywa więc najlepszy, co w ostatecznym efekcie jest korzystne dla wszystkich.

J. Jankowiak natomiast, w artykule „Zdrowe smarowanie"[3], przedstawia pogląd, że istnieje sporo argumentów zarówno za, jak i przeciw korupcji. W każdym razie kwestia nie jest taka jednoznaczna. Omawia też modele prezentowane przez kilku ekonomistów, z których ma wynikać, iż korupcja w krajach będących w trakcie transformacji odgrywa (albo może odgrywać) rolę pozytywną: „...jednorazowa wysoka fala korupcji wypłukuje siły ze starej biurokracji, która - gdyby nie była korumpowana - mogłaby sypać piasek w tryby reform".

Podobne tezy, choć nieodnoszące się bezpośrednio do Polski, sformułował były doradca rządu Rosji do spraw prywatyzacji A. Schleifer[4]. Potwierdzając opinię o wszechobecnej w tym kraju korupcji uznał, że dzięki łapówkom otwiera się nowe sklepy, importuje towary i ogólnie ożywia gospodarkę. Według definicji A. Schleifera: „łapówki to po prostu opłaty za składane przez urzędników podpisy". Jego zdaniem, korupcja będzie kwitła dopóty, dopóki podpisów potrzeba będzie zbyt wiele. Jako przykład skutecznego, „naturalnego" zwalczenia korupcji podał przebieg prywatyzacji w Rosji. O Rosji połowy lat 90. napisał: „Urzędnicy niemal utracili kontrolę nad sprywatyzowanymi firmami, co oznacza, że mogą one teraz zarabiać pieniądze w sposób nieskrępowany i bez dawania łapówek. Ponieważ prywatyzacja ograniczyła biurokratyczną kontrolę nad przedsiębiorstwami, rozpoczęły one restrukturyzację". I dodał: „Podobne przykłady można przytoczyć z terenu Polski, Słowenii, Czech, Mołdawii czy Kirgistanu".

---

[1] Piszący te słowa miał kiedyś okazję uczestniczyć w konferencji, podczas której jeden z prelegentów długo wymieniał liczne konferencje międzynarodowe, odbywające się w różnych miejscach świata, a dotyczące kwestii zdefiniowania pojęcia „korupcja". Zdaniem prelegenta, zasadnicza trudność walki z korupcją wynikała właśnie z faktu, iż nie osiągnięto porozumienia co do wyczerpującej i satysfakcjonującej wszystkich definicji.

[2] K. Bachmann: *Zalegalizować korupcję [w:] „Rzeczpospolita" z 24 maja 2000 r.*

[3] J. Jankowiak: *Zdrowe smarowanie [w:] „Rzeczpospolita" z 9 września 1998 r.*

[4] A. Schleifer: *Wolny rynek przeciw łapówkom [w:] „Rzeczpospolita" z 25 kwietnia 1995 r.*

Wydaje się, że rzeczywistość dość jednoznacznie i negatywnie zweryfikowała pogląd o marginalnym, nieistotnym zakresie korupcji i „samoistnym" rozwiązaniu tego problemu. W szczególności zaś - o pozytywnym wpływie korupcji na rozwój gospodarki. Na przykład corocznie sporządzane przez organizację Transparency International zestawienie krajów według wskaźnika tzw. percepcji korupcji wykazuje, że zarówno grupa krajów najbardziej skorumpowanych, jak i krajów najmniej skorumpowanych pozostaje, mniej więcej, ta sama. Wśród skorumpowanych przewodzi Nigeria, a w ścisłej czołówce znajdują się takie kraje „transformacji", jak Rosja, Ukraina czy Bułgaria. Łatwo zauważyć, że żadnego z tych krajów nie sposób uznać za lidera gospodarczego. W istocie rzeczy jest wręcz odwrotnie.

Przykłady potwierdzają zdroworozsądkową, jak się zdaje tezę, iż korupcja nie tylko nie może być traktowana jako akcelerator rozwoju gospodarczego, lecz jest bardzo poważnym, a przy przekroczeniu pewnego progu - wręcz śmiertelnym - zagrożeniem dla zdrowej i efektywnej gospodarki. Jak piszą M. Hessel i K. Murphy[5]: „W uszach osób smarujących dłonie państwowych biurokratów taki argument (o korygującej roli korupcji - W.S.) uderza w dobre dzwony - ale dzwony te nie dzwonią prawdą. Łapówki są często związane z najniższą jakością towarów czy usług, a równie często płaci się je, by dopuścić najmniej wykwalifikowanych ludzi do oferowania usług i zabezpieczenia własnych zysków. Także łapówki skierowane na wygrywanie najważniejszych kontraktów i koncesji (czy na pozyskanie tytułu do prywatyzowanej spółki), ogólnie biorąc, podtrzymują wysokich urzędników i ich kumotrów, którzy są zwykle dobrze zabezpieczeni przed organami ścigania... Łapówki jako płatności zachęcające zwykle działają nie przez przyspieszenie spraw, ale przez spowolnienie aprobaty dla rywali i konieczność przebijania wysokości łapówek oferowanych przez rywali". Innymi słowy, korupcja niszczy zdrową konkurencję i zamiast do gospodarki wolnorynkowej, prowadzi do gospodarki „układowej". Dlatego też opublikowane w 1999 r. w Polsce opracowanie J. Pope'a potwierdza wcześniejsze opinie autorów takich, jak L. Kaczyński czy A. Kamiński, że: „...korupcja zwiastuje klęskę celów, do jakich dąży rząd [...], korupcja degeneruje środowisko, w którym działają prywatne przedsiębiorstwa, prowadząc do szybkiego i nadmiernego inkasowania zysków w sytuacjach niepewności oraz zniechęca do inwestowania w firmę"[6]. Taka „układyzacja" gospodarki jest szkodliwa zawsze. Szczególnie jednak niebezpiecznym jej aspektem jest korupcyjne powiązanie gospodarki z przestępczością zorganizowaną. Ekspert Banku Światowego S. Rose-Ackerman napisała: „Zagrożenie dla rozwoju gospodarczego pojawia się wtedy, gdy grupa przestępczości zorganizowanej zaczyna dominować nad skądinąd legalnym biznesem [...]. W Europie Wschodniej i krajach powstałych po upadku Związku Radzieckiego stawka jest niezwykle wysoka. Do wzięcia jest całe bogactwo państwa."[7]

Korupcja występowała zawsze i we wszystkich krajach. Nie ma państw całkowicie od niej wolnych. Skala jej zaś bywa różna. W niektórych jednak przypadkach staje się na tyle groźna, iż jak pisze Rose-Ackerman, zagraża legitymizacji władzy. Prowadzi przecież do podważenia podstawowej zasady państwa obywatelskiego, jaką jest równość obywateli wobec prawa. Ma też korupcja aspekt niezwykle istotny, choć często pomijany. Jest mianowicie formą degeneracji całego życia publicznego. Jej negatywne oddziaływanie dotyczy nie tylko mechanizmów gospodarczych i instytucji państwowych, lecz także mentalności ludzi, podważając zaufanie do państwa i prawa.

Raporty Transparency International i Banku Światowego, opublikowane w ostatnich latach, czy powołane wyżej publikacje odegrały bardzo istotna rolę w uświadomieniu wielu ludziom, nie tylko w naszym kraju, jak wiele zagrożeń niesie ze sobą korupcja i jak wiele dziedzin życia dotyka. Na gruncie polskim ich znaczenie było szczególnie istotne, nie tyle może poprzez wniesienie całkowicie nowych treści, co poprzez nadanie swoistej sankcji tezom prezentowanym wcześniej. Przyczyniły się też do powstania swego rodzaju „mody" na debatowanie o zwalczaniu korupcji. Rzecz jasna, może to prowadzić do „zagadania" problemu lub dokonywania za jego pomocą różnych manipulacji. Nieco deprymująca może być „pieczeniarska" fala antykorupcyjna, korzystająca z mody i jak ognia unikająca wspomnienia o rzeczywiście trudnych wątkach. Z drugiej jednak strony, istotny wydaje się fakt, iż kwestia korupcji i jej zwalczania stała się poważnym elementem debaty o stanie państwa i gospodarki. Tez o pozytywnym obliczu korupcji - wygłaszanych oficjalnie - jest coraz mniej.

Rozległe opracowania na temat korupcji wykorzystują studia jej przypadków w różnych rejonach świata, formułują analizy i oceny jej związków z funkcjonowaniem państwa i gospodarki. Na

---

[5] M. Hessel, K. Murphy: *Ukraść państwo i całą resztę. Przegląd korupcji w świecie postkomunistycznym*, Poject Syndicate. Wersja polska, z której korzystano, znajduje się na stronie internetowej Posłaniec www.poslaniec.pl .

[6] J. Pope: *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 37.

[7] S. Rose-Ackerman: *Korupcja i rząd*, Warszawa 2001, s. 68; więcej na temat książki zob. A. Surdej: - *Jak ograniczać korupcję*, „Kontrola Państwowa nr 5/2000, s. 159.

przykład, we wspominanej już książce S. Rose-Ackerman podaje przykłady form korupcji i dziedzin nią dotkniętych, jej wpływu na gospodarkę i funkcjonowanie państwa, a także skali występowania tej patologii[8]. Dokonuje też typologii rządów korupcyjnych. Wyróżnia zatem kleptokrację, gdzie korupcja organizuje się na szczytach władzy, co odróżnia ją od sytuacji, gdy korupcję „uprawiają" liczni nawet, lecz niezorganizowani urzędnicy niskiego szczebla. Kleptokracja jest systemem monopolu korupcyjnego osoby (osób) sprawujących władzę polityczną. Przykładem funkcjonowania kleptokracji był Zair w czasie rządów Mobutu Sese Seko, Haiti - Duvalierów czy Paragwaj - Stroesnera. W takim przypadku cały aparat państwowy, łącznie z aparatem skarbowym czy policyjnym, działa po prostu po to, by „optymalizować" bardzo wymierne i konkretne korzyści grupy rządzącej. Państwo jest zorganizowane tak, aby uzyskać łapówki od ludności i społeczności przedsiębiorców. Bardzo ciekawe rozważania autorki dotyczą z kolei sytuacji tzw. monopolu bilateralnego i państwa zdominowanego przez mafie. W monopolu bilateralnym skorumpowany rządzący ma do czynienia z jednym silnym oponentem. „Ich względna siła decyduje o sposobie podziału zysków, a także o ogólnej wielkości tortu do podziału." Szczególnym przykładem jest zaś, jak pisze autorka, kiepsko działająca demokracja lub też autokracja ze słabym władcą. Tu urzędnicy słabego i zdezorganizowanego państwa na własną rękę angażują się w branie łapówek, lecz równocześnie napotykają monopol w sektorze prywatnym. „Podobnie jak w przypadku monopolu bilateralnego, monopolistą tym może być rodzima mafia, pojedyncza wielka spółka lub też zintegrowana oligarchia. W każdym z tych przypadków władza prywatna dominuje nad państwową i kupuje współpracę urzędników." Dalej autorka pisze, na przykładzie Filipin: „System prawny i administracyjny jest nieprzewidywalny i wewnętrznie sprzeczny. Dowolność w polityce powstrzymuje rozwój produktywnego sektora prywatnego. Niektórzy czołowi biznesmeni uzyskują szczególne przywileje, lecz ogólne skutki gospodarcze są, według doniesień, negatywne. Prominentne rodziny prowadzące działalność gospodarczą marnują czas na dywersyfikację powiązań politycznych jako zabezpieczenie na wypadek zmiany władz". W końcu wymienia też system „konkurencji łapówek", w którym wielu urzędników niskiego szczebla wchodzi w interesy z ogromną liczbą obywateli. Dzieje się tak w państwach słabych, mających słabe i nieodpowiedzialne władze. Często wiąże się z tym narastająca spirala łapownictwa.

Niewątpliwie trudno te modele odnosić wprost do konkretnego kraju, nie występują bowiem w postaci czystej. Są jednak pomocne w analizie praktycznych sytuacji.

W Polsce, pomimo rozszerzającej się wiedzy na temat mechanizmów korupcyjnych i świadomości jej występowania, brakuje wciąż usystematyzowanej i wiarygodnej analizy skali i form tego zjawiska. Liczne raporty opracowywane w ostatnich latach mają zapewne swoje znaczenie, ale cząstkowe. Za pierwszą taką próbę można uznać raport MSWiA na temat zagrożeń korupcyjnych przygotowany na życzenie Sejmu w 1999 r. Na forum sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych wskazano jednak liczne i poważne braki w tym dokumencie, co pomogło w formułowaniu następnych materiałów tego rodzaju. Według „Raportu o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce w 2000 r."[9], opracowanego przez MSWiA i przyjętego prze Radę Ministrów w maju 2000 r.: „Utrzymywało się zagrożenie działaniami korupcyjnymi w większości segmentów życia społecznego i gospodarczego. Najczęściej łapownictwo, płatna protekcja czy nadużycie funkcji towarzyszyło przestępczości gospodarczej. Statystyka tej kategorii przestępstw, a także przeprowadzona analiza postępowań przygotowawczych pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż zagrożenie przestępczością korupcyjną w Polsce jest znaczne, a ilość wszczynanych spraw karnych nie jest zadowalająca i nie odpowiada jego faktycznym rozmiarom."

Z kolei dokument „Działania podejmowane przez rząd w celu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej i korupcyjnej"[10], opracowany w MSWiA wiosną 2001 r., stwierdza: „Z posiadanego przez służby podległe MSWiA, przede wszystkim przez Policję, rozpoznania wynika, iż działania korupcyjne najczęściej występują w takich sferach życia gospodarczego i społecznego, jak:

- sektor ubezpieczeń - zjawiska korupcyjne występują w związku z likwidacją szkód majątkowych, zwłaszcza komunikacyjnych i rolniczych, fałszowaniem i antydatowaniem polis ubezpieczeniowych, wystawianiem polis na fikcyjne pojazdy, zgłaszane następnie jako skradzione;
- administracja państwowa i samorządowa - potencjalne występowanie zagrożeń różnego rodzaju działaniami korupcyjnymi występuje najczęściej przy wydawaniu przez organy administracji publicznej różnego rodzaju aktów administracyjnych[11];

---

[8] S. Rose-Ackerman: op. cit., s. 217 - 238.

[9] Dokument dostępny jest m.in. w Internecie www.mswia.gov.pl .

[10] www.kprm.gov.pl .

[11] W takim kontekście pogląd o automatycznym wyparciu korupcji przez sam fakt rozszerzenia samorządu terytorialnego wydaje się chybiony. Warto zresztą przypomnieć, iż także doświadczenia innych krajów (np. Francji z początku lat 80.) wykazały, że rozbudowa samorządu terytorialnego bez

- sektor bankowy - pracownicy tych instytucji, którzy współpracują z grupami przestępczymi świadomie nie przestrzegają zasad ustalonych w prawie bankowym oraz regulaminach bankowych, podejmując decyzje niezgodne z prawem;

- służba zdrowia - głównie na tle wydawania przez lekarzy fikcyjnych zwolnień lekarskich oraz wyłudzania nienależnych odszkodowań z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i kas rolniczego ubezpieczenia społecznego, przyznawania fikcyjnych grup inwalidzkich, przyjmowania do szpitali publicznych, a także wykonywania operacji i zabiegów.

Wysoce kryminogenna sytuacja towarzyszy procesom prywatyzacji i reprywatyzacji. Korumpowanie przedstawicieli organów założycielskich reprezentujących Skarb Państwa powoduje powstanie olbrzymich strat w majątku narodowym."

Wskazano też zagrożenie korupcyjne w administracji skarbowej i celnej oraz w zakresie ochrony granicy. Jako sferę zagrożeń korupcyjnych podano również zamówienia publiczne. Podobne raporty opracowane zostały także w innych instytucjach, m.in. w Najwyższej Izbie Kontroli.

Byłoby dobrze, gdyby powstało rzetelne opracowanie przedstawiające możliwie pełny obraz tej patologii, wraz ze wszystkimi uwarunkowaniami. W sferze postulatów pozostaje też ciągle stałe monitorowanie i analizowanie skali, zmian, zasięgu i form korupcji. Bardzo cenne jest tu zaangażowanie instytucji pozarządowych, jednak ze względu na trudności metodologiczne i „techniczne" związane ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji, niezbędne wydaje się prowadzenie takich działań (skoordynowanych!) przez instytucje państwowe.

Sondaże opinii publicznej nie mają oczywiście wagi dowodów. Przy interpretacji ich wyników należy zawsze zachowywać ostrożność. Trudno jednak nie zwrócić uwagi na wyniki badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w sierpniu 2001 r. Wynika z nich, że 93% badanych uważa, iż korupcja w naszym kraju jest dużym problemem, a według 70% urzędnicy rządowi czerpią prywatne korzyści z pełnienia funkcji publicznych. Uczciwość i bezinteresowność urzędników rządowych zakłada zaś 1% badanych. Wyniki te nie dają podstaw do nadmiernego optymizmu. Konkluzje nie mogą jednak prowadzić do narzekania, lecz do opracowania rzetelnego, całościowego programu zwalczania patologii i determinacji w jego wdrażaniu, by korupcja stała się problemem marginalnym, nieniszczącym jakości życia publicznego. Po pierwsze, trzeba przyjąć, iż korupcja jest problemem funkcjonowania państwa i widzieć problem w takiej perspektywie. Po drugie - nie ma jednego łatwego i prostego złotego środka na tę „dolegliwość". Kiedy np. mówi się: „prywatyzacja wypleni korupcję", to teza ta ma sens, tyle tylko, że prywatyzacja może być różnie rozumiana i bardzo różnie przebiegać. Oto na Białorusi, wbrew pozorom, prywatyzacja też jest realizowana, lecz przez firmę Belvneshtorginvest utworzoną przy administracji prezydenta, jednak jej efekty nie są ujawniane w żadnych publicznych sprawozdaniach finansowych[12].

Inaczej rzecz ujmując - procesy prywatyzacyjne w istocie ograniczają pole zagrożeń korupcyjnych. Jeśli jednak są w poważnym stopniu same dotknięte korupcją, mogą prowadzić wręcz do umocnienia systemu gospodarki patologicznej, zamkniętej, w której rynek jest silnie „korygowany" przez system korupcyjny (często o charakterze kryminalnym). Nie da się zatem skutecznie zwalczać i ograniczać korupcji bez działań wielokierunkowych i skoordynowanych. Potrzebny jest rzetelny przegląd stanu prawnego, ale także praktycznego funkcjonowania administracji publicznej i finansów publicznych, aby móc wskazać obszary w sposób szczególny dające pole dla zagrożeń korupcyjnych. Z pewnością jest to zadanie wymagające wysiłku, zarazem jednak - warte realizacji.

Jasność przepisów oraz procedur - to postulaty już znane i czekające na realizację. Wydaje się np., iż przejrzysty i stabilny system podatkowy jest bardziej gwarantem funkcjonowania gospodarki rynkowej, niż jakiekolwiek „zdrowe smarowanie". Podobnie rzecz się ma z ograniczaniem uznaniowości urzędników w podejmowaniu ważnych decyzji, zwłaszcza tych, które dotyczą koncesji i zezwoleń. Skądinąd analizy wymaga też kwestia samego zakresu oraz procedur wydawania koncesji i zezwoleń. Tu bowiem pole do nadużyć może być szczególnie rozległe. Biorąc jednak pod uwagę, że pewna sfera działalności gospodarczej musi podlegać szczególnemu nadzorowi państwa (np. obrót bronią i amunicją), warto również pomyśleć o prostych zmianach organizacyjnych, takich jak choćby rozdzielenie struktur właściwych do przyjmowania wniosków osób ubiegających się o zezwolenia i koncesje oraz udzielających tym osobom informacji - od struktur merytorycznie rozpatrujących wnioski.

---

stosownych zabezpieczeń prawno-organizacyjnych może łatwo prowadzić do zagrożeń korupcyjnych. Nie oznacza to oczywiście krytyki rozwiązań samorządowych jako takich, lecz wskazuje potrzebę rozwiązań o charakterze bardziej kompleksowym i ograniczającym pole łatwych pokus. Po prostu - administracja samorządowa nie jest wyłączona spod praw rządzących funkcjonowaniem instytucji publicznych.

[12] M. Hessel, K. Murphy: op.cit.

Szczególnej uwagi wymagają uregulowania dotyczące związków świata polityki ze światem gospodarki - należałoby je sprecyzować i ograniczyć. Ważne jest też zorganizowanie odpowiedniej kadry urzędniczej (szeroko pojętej) - stabilnej i godziwie wynagradzanej, ale jednocześnie spełniającej wysokie wymagania merytoryczne i etyczne oraz rzetelnie kontrolowanej. Krokiem w dobrym kierunku jest niedawna zmiana ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wprowadzająca instytucję wewnątrzadministracyjnego audytu finansowego[13]. Nadal jednak bardzo poważnym problemem jest brak jednolitego (działającego według jednolitego standardu), skutecznego systemu kontroli wewnętrznej, zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej. W praktyce bowiem istnieją wszędzie komórki kontroli wewnętrznej, działające jednak w bardzo różny sposób, a wykorzystanie wyników ich pracy do korygowania bieżącej działalności instytucji jest - najłagodniej rzecz ujmując - problematyczne. W tym kontekście, niezależnie od zmian legislacyjnych, warto przypomnieć jak duże znaczenie ma bieżący nadzór służbowy, realizowany w ramach kierowania określoną strukturą organizacyjną. Może on polegać np. na czynnościach tak banalnych (ale skutecznych), jak weryfikacja, czy pracownik realizuje rzeczywiście swoje zadania, a nie inne, które choć pozostają w generalnej właściwości urzędu, jednak nie jemu zostały powierzone; czy jest tam, gdzie być powinien itd. Krótko mówiąc: rzetelne rozliczanie z zadań i rzetelna ocena służbowa może mieć istotny wpływ na ograniczenie zagrożeń korupcyjnych.

Można mieć bardzo dobre ustawodawstwo i założenia organizacyjne, które jednak pozostaną fikcją, jeśli nie będą realnie egzekwowane. Wymaga to zdecydowania i determinacji w ich wdrażaniu, a poza tym - sprawnego wymiaru sprawiedliwości i sprawnych organów ścigania. Niezależnie bowiem od prewencyjnych uregulowań systemowych ważne jest konsekwentne wykrywanie aktów korupcji i ściganie (karanie!) jej sprawców. Podkreśla to w swej książce także S. Rose-Ackerman. Zdaniem autorki, ma to bardzo istotne znaczenie dla wyeliminowania poczucia bezkarności i odstraszenia od łatwej pokusy korupcyjnej: „Skuteczność odstraszania od zachowań przestępczych zależy od prawdopodobieństwa wykrycia i ukarania oraz od wielkości wymierzonych kar”[14]. Bez wykrywania, i piętnowania także, konkretnych przypadków korupcji, walka z nią będzie po prostu iluzoryczna[15].

Zapobieganie i zwalczanie korupcji jest sprawą często pomijaną, a jednak mającą znaczenie zgoła fundamentalne. Chodzi tu o pewien standard życia publicznego - szacunku dla państwa i prawa, a także współobywateli czy inaczej mówiąc - zwykłe poczucie przyzwoitości i odpowiedzialności. Stąd tak ważny jest dobór kadr, promowanie odpowiednich postaw czy budowanie etosu służby. Wydaje się, że tak właśnie najlepiej, choć zapewne - trudno - buduje się zapory dla patologii korupcyjnej.

Jaką rolę do odegrania w dziedzinie walki z korupcją ma instytucja taka jak Najwyższa Izba Kontroli? Moim zdaniem - naprawdę istotną, choć nie taką, jaką się jej nieraz w wyniku nieporozumień przypisuje. NIK nie jest przecież organem ścigania. Nie należy więc do niej wyręczanie Policji i innych wyspecjalizowanych formacji czy prokuratury w ściganiu konkretnych przypadków korupcji. Niewątpliwie natomiast NIK może bardzo wiele powiedzieć na temat luk w systemie prawnym, braków organizacyjnych i funkcjonalnych dotyczących działania różnych instytucji, zarządzania i wykorzystywania środków publicznych i tworzących mniej lub bardziej oczywiste zagrożenia korupcyjne. Informacje o wynikach kontroli mogą więc istotnie inspirować i wspierać zmiany prawne i organizacyjne służące zwalczaniu korupcji. Nieraz zresztą ustalenia kontrolne są także pomocne (nawet bardzo wydatnie) dla organów ścigania. Wyniki badań NIK mogą być nad wyraz pożyteczne, pod warunkiem jednak, że się je przeanalizuje i odpowiednio wykorzysta.

*mgr Władysław Stasiak*
*wicedyrektor Departamentu Obrony Narodowej*
*i Bezpieczeństwa Wewnętrznego w NIK*

[13] Nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (DzU nr 102, poz. 1116).
[14] S. Rose-Ackerman: op. cit., s. 116 i nast.
[15] Warto przypomnieć, iż w świetle prawa korupcja funkcjonariuszy publicznych jest po prostu przestępstwem. W tym kontekście tezy niektórych autorów, iż wykrywanie i karanie osób skorumpowanych jest „polowaniem na czarownice”, należałoby rozciągnąć na pogląd, że „polowaniem na czarownice” jest też ściganie np. sprawców rozbojów.

**Jacek Mazur**

# NAJWYŻSZE ORGANY KONTROLI A KOMISJE PARLAMENTARNE

(w krajach kandydujących do Unii Europejskiej)

Systemy ustrojowe państw demokratycznych cechuje m.in. jawność działań, określenie i egzekwowanie odpowiedzialności oraz racjonalne wykorzystanie funduszy publicznych. Sprawując swoją funkcję kontrolną, parlament rozpatruje i ocenia wykonanie budżetu państwa, a także realizację ustaw oraz programów, projektów i innych działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej. Ważną rolę w tym procesie odgrywa najwyższy organ kontroli, który przeprowadza niezależne kontrole, dostarcza informacji, formułuje opinie i służy parlamentowi radą[1]. Prawne relacje między najwyższym organem kontroli a parlamentem w poszczególnych krajach różnią się znacznie: najwyższe organy kontroli stanowią element struktur władzy ustawodawczej lub wykonawczej bądź też są poza nimi. Niezależnie jednak od odmiennego usytuowania najwyższych organów kontroli w strukturach państwa, niemal we wszystkich krajach przedstawiają one parlamentowi sprawozdania z kontroli[2].

Dobre robocze kontakty najwyższych organów kontroli z parlamentem i komisjami parlamentarnymi są warunkiem skutecznej realizacji wniosków z kontroli. Jeżeli pominąć organy typu sądowego, najwyższe organy kontroli nie dysponują uprawnieniami, które pozwoliłyby im zobowiązać rząd, ministrów czy inne jednostki kontrolowane do wykonania ich zaleceń. Dopiero uzyskanie poparcia parlamentu (w praktyce - komisji parlamentarnych) zwiększa szansę ich realizacji.

Poniższy opis sytuacji w 14 krajach kandydujących do UE wskazuje na różne modele praktyki. Tylko w nielicznych krajach - w Polsce, na Cyprze i Malcie, zasadniczo też na Węgrzech - najwyższe organy kontroli wydają się obecne w parlamencie. Kontakty ich prezesów i innych wysokich rangą przedstawicieli z komisjami parlamentarnymi mają charakter regularny, zaś komisje rozpatrują znaczną liczbę sprawozdań z kontroli.

## Założenia i tryb badania

Dostrzegając, że relacje z komisjami parlamentarnymi mają kluczowe znaczenie dla skuteczności działania najwyższych organów kontroli, podjęto próbę ich opisu. Badanie objęło najwyższe organy kontroli 14 krajów, które od 1998 r. współpracują z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO) w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej[3] i przyjęły „Zalecenia w

---

[1] Zob. też P.M.Gaudemet: *Institutions supérieurs de controwle financier et Parlements*, [w:) *La responsabilité des comptables publics. Les rapports des parlements et des cours des comptes. Actes des Journées Cour des Comptes* - Université, Toulouse, 13 - 14 février 1978; J. Magnet: *Les institutions supérieurs de controwle des comptes et le pouvoir législatif: aperu de droit compareu*, [w:] „Revue Française de Finances Publiques", No 59, 1997; F.-R. Cazala: *The Supreme Audit Institution and Parliament: How Can Their Relationship Support Implementation of the Audit Recommendations?*, [w:] INTOSAI 2nd International Conference on Internal Control (Budapest, 8 - 11 May, 2000), Budapest 2000.

[2] Sprawozdania z kontroli to różne postacie dokumentów końcowych najwyższych organów kontroli, które zawierają ustalenia dokonane w toku kontroli oraz ewentualne zalecenia. Z uwagi na różnice kompetencji, organizacji i procedury instytucji kontrolnych w poszczególnych krajach, pojęcie to w praktyce obejmuje różnorodne formy. Zgodnie ze „Standardami kontroli" przyjętymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), sprawozdanie z kontroli (- *Audit Report*) to „pisemne sprawozdanie kontrolera oraz inne uwagi nt. zestawu sprawozdań finansowych, stanowiące wynik kontroli finansowej lub kontroli prawidłowości, jak również jego ustalenia poczynione w wyniku zakończenia kontroli wykonania zadań" (*Standardy kontroli*, Warszawa 2000, Słownik terminów, s. 77).

[3] J. Mazur: *Współpraca najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1998; J. Mazur: *Współpraca organów kontroli w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1999; *Sofijskie spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001.

sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej"[4]. Są to: Albania, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Raport *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees* - (opracowany przez J. Mazura z Najwyższej Izby Kontroli i B. Vellę z Narodowego Urzędu Kontroli Malty) obejmuje:

1. Przedstawienie relacji między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi w krajach kandydujących.
2. Sformułowanie zaleceń w sprawie jak najlepszego kształtowania relacji między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi.
3. Opis relacji między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi w wybranych krajach (Australia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Izrael, Kanada, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) i w Unii Europejskiej.

Niżej przedstawione informacje zostały zebrane za pomocą ankiety, na którą najwyższe organy kontroli 14 krajów odpowiedziały w 2001 r.

**Komisje parlamentarne utrzymujące regularne kontakty z najwyższym organem kontroli**

Komisje parlamentarne, z którymi współdziałają najwyższe organy kontroli[5], to komisje:

1. Zajmujące się rozmaitymi dziedzinami administracji i gospodarki, a zatem których zakres działania określony jest przez wskazanie obszaru lub grupy spraw (tzw. komisje „resortowe" czy „branżowe", np. komisja gospodarki, transportu, rolnictwa, zdrowia itd.). Ich głównym zadaniem jest badanie i przygotowywanie zagadnień stanowiących przedmiot obrad parlamentu oraz formułowanie opinii w sprawach skierowanych przez parlament lub jego przewodniczącego. W ramach określonych przez konstytucję i ustawy komisje pełnią również rolę organów, za pośrednictwem których parlament kontroluje poszczególne obszary działań rządu.
2. Zajmujące się głównie lub wyłącznie sprawami kontroli państwowej; wśród nich można wyróżnić:

- komisje rachunków publicznych, do których kompetencji należy rozpatrywanie sprawozdań z kontroli przeprowadzonych przez najwyższy organ kontroli (Cypr, Malta);
- komisje kontroli państwowej, które w imieniu parlamentu kontrolują działalność najwyższego organu kontroli: formułują opinie na temat rocznych planów kontroli oraz o działalności najwyższego organu kontroli, oceniają na bieżąco wykonanie jego zadań, rozpatrują niektóre sprawozdania z kontroli, próbują koordynować kontakty najwyższego organu kontroli z innymi komisjami parlamentarnymi: niekiedy do ich zadań należy również kontrola działalności innych centralnych organów kontroli i inspekcji, w tym ocena ich współpracy z najwyższym organem kontroli (Polska, Węgry); zbliżonym rozwiązaniem jest utworzenie w ramach komisji budżetowej stałej podkomisji kontroli, która zajmuje się problemami związanymi z systemem kontroli, zwłaszcza działalnością i statusem najwyższego organu kontroli (Czechy).

3. Zajmujące się głównie budżetem najwyższego organu kontroli: zatwierdzaniem budżetu, wyznaczaniem kontrolera zewnętrznego, analizą skontrolowanego sprawozdania finansowego (Komisja Rachunków Narodowego Urzędu Kontroli na Malcie).

Najwyższe organy kontroli utrzymują regularne kontakty z jedną lub kilkoma komisjami parlamentarnymi. Można tu wyróżnić następujące modele:

- współpraca z wieloma komisjami resortowymi (Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia);
- współpraca z wieloma komisjami resortowymi oraz komisją kontroli państwowej (Polska, Węgry);
- współpraca z jedną (lub przede wszystkim z jedną) komisją resortową, zwłaszcza zajmującą się finansami publicznymi (Albania, Bułgaria, Słowacja, Słowenia);
- współpraca przede wszystkim z komisją rachunków publicznych (Cypr, Malta) lub stałą podkomisją kontroli działającą w ramach komisji budżetowej (Czechy).

W Polsce nigdy nie przyjęto zasady współpracy najwyższego organu kontroli z jedną tylko, wyspecjalizowaną komisją. Najwyższa Izba Kontroli pozostaje w bezpośrednich kontaktach

[4] Tekst „Zaleceń" (w języku polskim i angielskim) został opublikowany w „Biuletynie" Najwyższej Izby Kontroli, wyd. specjalne, grudzień '99, rok IV, nr 2 (10) oraz w „Biuletynie Informacyjnym" NIK, nr 1/2000.

[5] W przypadku parlamentów dwuizbowych chodzi o komisje tej izby parlamentu, która ma prawo kontroli rządu, np. w Polsce - komisje sejmowe.

zasadniczo z wszystkimi stałymi komisjami Sejmu (obecnie - 25) i komisjami nadzwyczajnymi (zwykle powoływanymi do rozpatrzenia projektów ustaw o szerszym zasięgu, np. kodeksów). Prezes NIK jest zawiadamiany o wszystkich posiedzeniach komisji (oraz - z reguły - podkomisji) i przedstawiciele Izby regularnie w nich uczestniczą (w 1999 r. - około 800 posiedzeń, w 2000 r. - około 1000).

W grudniu 1998 r. powstała Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Zgodnie z załącznikiem do Regulaminu Sejmu[6], należą do niej: „sprawy działalności NIK oraz Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), a w szczególności opiniowanie planów pracy NIK i rocznych sprawozdań z działalności NIK oraz PIP, ich budżetów i sprawozdań z ich wykonania, opiniowanie projektu statutu NIK oraz statutu PIP, opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o NIK, składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK, dokonywanie okresowych ocen działalności NIK oraz PIP, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich marszałkowi Sejmu”[7].

Przedmiotem obrad Komisji - poza przedstawianymi corocznie: planem pracy, projektem budżetu NIK i sprawozdaniem z działalności NIK - były dotychczas m.in. następujące dokumenty przygotowane w NIK:

1) projekty statutu NIK (w 1999 r. i 2001 r.);
2) informacje o kontrolach samorządu terytorialnego przeprowadzonych przez NIK;
3) informacja o zawiadomieniach o przestępstwie przekazanych przez NIK do organów ścigania w latach 1994 - 1998 oraz o przebiegu i sposobie zakończenia postępowań karnych prowadzonych w tych sprawach;
4) informacje o kontrolach doraźnych przeprowadzonych przez NIK;
5) metodyka kontroli wykonania budżetu państwa;
6) dostosowanie metodyki kontroli NIK do zaleceń Unii Europejskiej;
7) rola kontroli państwowej w dziedzinie sądownictwa;
8) uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych;
9) zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK;
10) formy współdziałania NIK z innymi organami kontroli państwowej w wykonywaniu funkcji kontrolnych.

*Skład komisji parlamentarnych i reprezentacja partii politycznych*

Komisje parlamentarne, które utrzymują regularne kontakty z najwyższym organem kontroli są tworzone na ogólnych zasadach, podobnie jak inne komisje stałe w tych parlamentach. Komisje składają się tylko z członków parlamentu. Członkowie parlamentu niebędący członkami komisji mają na ogół prawo udziału w posiedzeniach, jednak bez prawa udziału w głosowaniu. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć, na zaproszenie lub żądanie tych komisji, również inne osoby.

Liczba członków komisji może być stała (określona w regulaminie parlamentu lub w odrębnej uchwale dotyczącej danej komisji), czasem jednak wynika z indywidualnej uchwały parlamentu o wyborze składu komisji. Liczebność komisji parlamentarnych bywa różna - w komisjach, o których tu mowa, zasiada od 7 (Malta) do 40 (Polska) członków parlamentu, w tym przewodniczący i jeden lub kilku wiceprzewodniczących.

Skład osobowy komisji, a zwłaszcza obsada stanowisk kierowniczych, zostaje ustalony w wyniku konsultacji między ugrupowaniami parlamentarnymi; najczęściej stosuje się zasadę reprezentacji proporcjonalnej. Decyzje dotyczące obsadzenia stanowisk przewodniczącego i wiceprzewodniczących komisji są zwykle efektem uzgodnień politycznych. W praktyce ugrupowania parlamentarne decydują również o wyborze pozostałych członków komisji; nominacje muszą być jednak zatwierdzone uchwałą parlamentu. W rezultacie skład komisji często odzwierciedla strukturę polityczną parlamentu - na ogół większość członków komisji to członkowie partii (koalicji) rządzącej.

Działania podejmowane przez parlament i komisje parlamentarne mają najczęściej charakter polityczny. Nie zawsze jednak tak jest - i nie zawsze powinno tak być. Dotyczy to zwłaszcza rozpatrywania przez komisje kwestii związanych z działalnością najwyższego organu kontroli.

---

[6] T.j. MP z 1998 r., nr 44, poz. 618; z 1999 r., nr 11, poz. 150 i nr 23, poz 331; z 2000 r., nr 9, poz. 177, nr 21, poz. 428 i nr 42, poz. 804; z 2001 r., nr 37, poz. 586, nr 38, poz. 613 i nr 44, poz. 708.

[7] B. Szepietowska: *Opinia w sprawie zakresu kompetencji Komisji do spraw Kontroli Państwowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1999; B. Szepietowska: *W sprawie pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli oraz zadań i form działania sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu - Ekspertyzy i Opinie Prawne”, nr 1 (37) 00, maj 2000 r.

Dążeniu, że posiedzenia komisji poświęcone tym sprawom będą miały głównie charakter merytoryczny, sprzyja wybór przedstawiciela partii opozycyjnej na stanowisko przewodniczącego komisji, która zajmuje się wyłącznie lub przede wszystkim sprawami kontroli państwowej (Czechy, Malta, uprzednio - Polska) bądź powierzenie reprezentantowi opozycji stanowiska wiceprzewodniczącego. W niektórych krajach członkowie parlamentu podkreślają swoje dążenie do unikania „upolitycznia" posiedzeń, podczas których dyskutowane są sprawozdania z kontroli i inne kwestie dotyczące najwyższego organu kontroli.

*Częstotliwość posiedzeń komisji parlamentarnych dotyczących najwyższego organu kontroli*

W większości krajów nie ma tradycji odbywania regularnych spotkań przedstawicieli najwyższego organu kontroli i komisji parlamentarnych. Ma to miejsce jedynie w krajach, w których funkcjonują komisje zajmujące się sprawami kontroli państwowej (Cypr, Malta, Polska, Węgry) lub tam, gdzie istnieje ustalona praktyka rozpatrywania sprawozdań z kontroli przez większość komisji parlamentarnych (Polska). Liczba posiedzeń dotyczących najwyższego organu kontroli (zwłaszcza poświęconych omówieniu sprawozdań z kontroli), jakie w ciągu roku odbywają wszystkie komisje parlamentarne, jest różna w poszczególnych krajach - od 1-3 w Albanii, Bułgarii, na Łotwie i na Litwie, kilku-kilkunastu w Chorwacji, Czechach, Rumunii i Słowenii oraz około 20 na Malcie i na Węgrzech, do około 75 na Cyprze i około 70-100 w Polsce. Bardzo rzadko problematyce tej poświęca się całe posiedzenie: najczęściej jest ona tylko jednym z punktów porządku obrad.

*Udział przedstawicieli najwyższego organu kontroli w posiedzeniach komisji parlamentarnych*

W wielu krajach komisje parlamentarne nie rozpatrują systematycznie dokumentów przedstawianych przez najwyższe organy kontroli. Z tego względu przedstawiciele tych organów jedynie sporadycznie biorą udział w posiedzeniach komisji. Prezes i inni przedstawiciele najwyższego organu kontroli z reguły uczestniczą we wszystkich posiedzeniach komisji parlamentarnych, podczas których rozpatrywane są dokumenty przedstawione przez najwyższy organ kontroli (w szczególności sprawozdania z kontroli). Najczęściej komisje zapraszają prezesa najwyższego organu kontroli do udziału w posiedzeniu. Z prawnego punktu widzenia oznacza to, że udział ten nie jest obowiązkowy. Przyjmuje się też, iż oprócz prezesa w posiedzeniu mogą uczestniczyć również inni pracownicy tej instytucji, a ponadto, że prezes może wyznaczyć swojego przedstawiciela. Tylko w niektórych krajach obecność prezesa lub jego przedstawiciela jest obowiązkowa (Albania, Litwa, Polska) lub wymagana, jeżeli zażąda tego komisja (Czechy).

W Polsce Najwyższa Izba Kontroli jest powiadamiana o wszystkich posiedzeniach komisji (art. 78 ust. 4 Regulaminu Sejmu). O tym, czy prezes (lub upoważniony przedstawiciel) Izby ma prawo czy obowiązek uczestniczyć w danym posiedzeniu, rozstrzyga tematyka posiedzenia. Zwyczajowo udział taki uznaje się za obowiązkowy w przypadku posiedzeń dotyczących NIK, zaś w przypadku pozostałych posiedzeń, poświęconych innej problematyce, zawiadomienie to ma raczej charakter zaproszenia (w praktyce przedstawiciele NIK uczestniczą w około 60 - 70% wszystkich posiedzeń komisji).

Ranga przedstawiciela NIK zależy od charakteru sprawy. Prezes NIK uczestniczy w posiedzeniach Komisji do spraw Kontroli Państwowej (wyjątkowo zastępowany jest przez wiceprezesa), a także w posiedzeniach innych komisji, na których rozpatrywane są sprawy szczególnie ważne dla NIK (kilka-kilkanaście razy w roku). W innych ważnych posiedzeniach poszczególnych komisji biorą udział wiceprezesi NIK (orientacyjnie 15-20 razy w roku). Prezesowi (wiceprezesowi) towarzyszy zwykle dyrektor departamentu przygotowującego materiały na dane posiedzenie. W pozostałych posiedzeniach uczestniczą dyrektorzy departamentów lub ich zastępcy oraz - od października 2001 r. - również doradcy prezesa NIK. Zgodnie z art. 79 ust. 3 Regulaminu Sejmu, przedstawiciel NIK, który uczestniczy w posiedzeniu komisji, może zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych przez przedstawicieli rządu bądź inne osoby uczestniczące w posiedzeniu, zaś na żądanie komisji - udziela wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

*Udział innych osób w posiedzeniach komisji parlamentarnych dotyczących najwyższego organu kontroli*

W posiedzeniach komisji parlamentarnych dotyczących najwyższego organu kontroli niemal zawsze uczestniczą wysokiej rangi przedstawiciele odpowiednich ministerstw, w tym ministerstwa finansów. Na ogół ministrowie i kierownicy urzędów centralnych są zobowiązani do przedstawiania na

żądanie komisji sprawozdań oraz informacji. Mają także obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach komisji, podczas których będą omawiane zagadnienia związane z działalnością podlegających im instytucji - w praktyce najczęściej są oni reprezentowani przez swoich zastępców. Komisje parlamentarne mogą ponadto zapraszać do udziału w posiedzeniach inne osoby - na przykład przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych, a w niektórych krajach również partii politycznych - i zwrócić się do nich o przedstawienie informacji.

**Rozpatrywanie sprawozdań z kontroli przez komisje parlamentarne**

*Liczba sprawozdań z kontroli rozpatrywanych przez komisje parlamentarne*

„Produktem końcowym" działalności najwyższego organu kontroli są sprawozdania z kontroli, które zawierają istotne ustalenia dokonane w toku kontroli oraz ewentualne zalecenia. Na ogół, zgodnie z postanowieniami konstytucji lub ustawy, najwyższy organ kontroli jest zobowiązany do przedłożenia parlamentowi sprawozdania rocznego z działalności oraz najważniejszych sprawozdań z kontroli, w szczególności sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa oraz sprawozdań z kontroli przeprowadzonych na żądanie parlamentu (o ile parlament ma prawo zlecania kontroli), a w niektórych krajach również opinii dotyczącej rachunków publicznych, sprawozdania z wykorzystania majątku państwowego i jego ochrony oraz sprawozdania z kontroli długu publicznego. W Czechach najwyższy organ kontroli zobowiązany jest do przekazywania parlamentowi wszystkich sprawozdań z kontroli.

W Polsce, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o NIK, Izba obowiązana jest przedłożyć Sejmowi: 1) sprawozdanie z kontroli wykonania budżetu państwa („Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej"); 2) sprawozdania z kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy; 3) sprawozdania z kontroli przeprowadzonych na wniosek prezydenta lub prezesa RM; 4) sprawozdania z innych ważniejszych kontroli.

Nie wszystkie sprawozdania z kontroli przedłożone parlamentowi zostają rozpatrzone przez komisje parlamentarne. Komisje zajmują się przede wszystkim sprawozdaniami, do których analizy parlament jest zobligowany przepisami prawa (np. sprawozdanie z kontroli wykonania budżetu państwa), regularnie rozpatrują też sprawozdania z tych kontroli, których przeprowadzenie proponowały lub żądały (w krajach, w których komisje mają takie uprawnienia).

W większości krajów komisje parlamentarne rozpatrują na ogół mniej niż połowę sprawozdań przekazywanych przez najwyższy organ kontroli. W praktyce wygląda to następująco:

1. Komisje parlamentarne otrzymują co roku znaczną liczbę sprawozdań z kontroli (np. około 40, 60 lub 200) i szczegółowo rozpatrują większość z nich w trakcie kilkunastu-kilkudziesięciu posiedzeń w ciągu roku (Cypr, Polska, Węgry). Na Malcie sprawozdanie roczne z działalności Narodowego Urzędu Kontroli (złożone z wielu części, a dotyczące całościowej kontroli finansowej rządu
i poszczególnych kontroli finansowych) oraz odrębne sprawozdania z kontroli wykonania zadań i sprawozdania z dochodzeń rozpatrywane są podczas około 20 posiedzeń komisji. W 2001 r. Komisja Rachunków Publicznych i NUK wspólnie ustaliły, że oprócz sprawozdań indywidualnych Komisja rozpatrzy tylko niektóre kluczowe zagadnienia zawarte w sprawozdaniu rocznym.

2. Komisje parlamentarne otrzymują znaczną liczbę sprawozdań z kontroli (np. około 20, 40 lub 100) i rozpatrują tylko niektóre z nich (Czechy, Estonia, Łotwa, Słowacja).

3. Przeważająca większość ustaleń dokonanych w toku kontroli zostaje przedstawiona w sprawozdaniu rocznym z działalności i (lub) w sprawozdaniu z kontroli wykonania budżetu państwa - oba te dokumenty są następnie omawiane podczas jednego, dwóch lub trzech posiedzeń komisji (Albania, Bułgaria, Rumunia).

4. Niekiedy komisje parlamentarne omawiają podczas kilku-kilkunastu posiedzeń znaczną liczbę sprawozdań z kontroli (np. około 70, 120 lub 900), z których większość ma charakter szczegółowy (dotyczy na przykład badania sprawozdań finansowych samorządów i lokalnych jednostek władz centralnych). Zwykle tylko niektóre z nich są rozpatrywane dokładnie (Chorwacja, Litwa, Słowenia).

W 1998 r. NIK przedłożyła Sejmowi 187 sprawozdań z kontroli (z których 122 dotyczyły wykonania budżetu państwa), w 1999 r. odpowiednio 198 sprawozdań (w tym 121 dotyczyło wykonania budżetu państwa), a w 2000 r. - 170 sprawozdań (90 dotyczyło wykonania budżetu państwa). Sprawozdania z kontroli są przekazywane marszałkowi Sejmu, a ponadto - bezpośrednio - właściwym merytorycznie komisjom sejmowym.

W praktyce ukształtował się następujący tryb ich wykorzystania przez komisje:

- wszystkie sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa stanowią materiał pomocniczy, niezbędny do wypracowania stanowiska komisji w sprawie oceny wykonania budżetu państwa przez ministra (kierownika innego organu) odpowiedzialnego za budżet danej części (ocena NIK jest zwykle podstawą wystąpienia poselskiego, w oparciu o które zostaje sformułowane stanowisko komisji);

- orientacyjnie prawie jedna trzecia pozostałych sprawozdań z kontroli (o charakterze problemowym) zostaje formalnie rozpatrzona - jako odrębny punkt posiedzenia komisji; niektóre komisje sejmowe rozpatrują prawie wszystkie sprawozdania, inne czynią to rzadko. Przykładowo, w roku 2000 komisje rozpatrzyły łącznie 20 tego rodzaju informacji NIK.

*Tryb rozpatrywania sprawozdań z kontroli przez komisje parlamentarne*

Rozpatrywanie przez komisje parlamentarne sprawozdań z kontroli ma na celu analizę ustaleń i zaleceń najwyższego organu kontroli, a także przedstawienie przez komisje własnego stanowiska i zaleceń mających pomóc parlamentowi i kontrolowanym jednostkom w podjęciu właściwych decyzji i działań. Stosowanie takiej formy ma na celu podjęcie przez rząd i kontrolowane jednostki działań pozwalających na wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. Rozwiązanie takie sprzyja również ściślejszemu określeniu i bardziej rygorystycznemu egzekwowaniu odpowiedzialności kontrolowanych jednostek.

We wszystkich krajach kandydujących komisje parlamentarne analizują i oceniają sprawozdania z kontroli, albo też - nie podejmując dyskusji - co najmniej odnotowują fakt ich przedłożenia. Z reguły komisje postępują zgodnie z procedurą analogiczną do tej, jaką stosują do innych rozpatrywanych dokumentów, przedstawianych przez rząd lub inne organy państwowe. Niekiedy komisje parlamentarne żądają przedstawienia przed posiedzeniem dodatkowych dokumentów i informacji.

Po rozpatrzeniu sprawozdania z kontroli, komisje parlamentarne sporządzają niekiedy własne sprawozdanie dla parlamentu, zawierające opinie, komentarze i zalecenia dotyczące sprawozdania najwyższego organu kontroli (Chorwacja, Rumunia, Cypr) lub projekt uchwały parlamentu (Łotwa). Na Węgrzech komisje zwykle podejmują formalną decyzję o przyjęciu (lub - wyjątkowo - odrzuceniu) sprawozdania z kontroli oraz informują parlament o podjętej decyzji. W innych krajach komisje parlamentarne rozpatrują sprawozdania z kontroli, ale nie podejmują formalnych decyzji czy uchwał uznając, że decyzje takie wynikają z protokołów posiedzeń komisji (Albania, Bułgaria, Estonia, Litwa, Malta, Słowenia). Na Malcie z posiedzenia Komisji Rachunków Publicznych sporządza się stenogram, którego kopia przekazywana jest Narodowemu Urzędowi Kontroli, zaś odpowiednie fragmenty - kontrolowanym jednostkom. Niekiedy przedłożenie sprawozdania z kontroli zostaje odnotowane, właściwa komisja parlamentarna nie rozpatruje go jednak (Słowacja). W Czechach sprawozdania z kontroli są dyskutowane przez podkomisję komisji budżetowej: oprócz omówienia sprawozdania przedstawia ona również swój projekt uchwały - na ogół komisja budżetowa działa zgodnie z sugestiami podkomisji i przyjmuje odpowiednie projekty uchwał, które następnie przedkłada parlamentowi. Czasem komisje parlamentarne podejmują wyłącznie decyzje dotyczące sprawozdania rocznego z działalności najwyższego organu kontroli, ale nie sprawozdań z poszczególnych kontroli (Bułgaria, Słowenia).

Trzeba w tym miejscu zasygnalizować następującą wątpliwość: czy komisje parlamentarne powinny - a raczej: czy mogą? czy mają prawo? - zatwierdzać sprawozdania z kontroli? Jak wynika z odpowiedzi na ankietę, praktyka tego rodzaju ma czasem miejsce. Zatwierdzenie sprawozdania z kontroli niewątpliwie sprzyja realizacji zawartych w nim zaleceń. Nie jest to jednak sytuacja właściwa. Najwyższy organ kontroli jest samodzielnym organem państwa, który na podstawie konstytucji czy ustawy ma kompetencję do przeprowadzania kontroli i określania jej wyniku. Podczas rozpatrywania sprawozdania przez komisję parlamentarną należy rozróżniać ustalenia kontroli (które nie powinny być kwestionowane) oraz określanie dalszych działań, jakie mają zostać podjęte dla poprawy sytuacji - gdzie pożądana jest aktywna rola komisji. Celowe jest zatem przyjmowanie przez komisje parlamentarne własnych dokumentów (uchwał) z postulatami pod adresem rządu i innych jednostek kontrolowanych.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 Regulaminu Sejmu, przedłożone przez NIK sprawozdania z kontroli marszałek Sejmu kieruje do Komisji do spraw Kontroli Państwowej i do właściwych komisji sejmowych. Dalszy tok postępowania zależy od uznania poszczególnych komisji. Sprawozdanie może być przedmiotem posiedzenia komisji (lub wspólnego posiedzenia kilku komisji). W praktyce sprawozdania z kontroli są rozpatrywane przez komisje problemowo właściwe, a nie przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej. Przed posiedzeniem komisja może zwrócić się do prezesa NIK o

przedstawienie w trakcie posiedzenia dodatkowych opinii, opracowań czy wyjaśnień. Regulamin Sejmu, podobnie jak regulaminy wielu parlamentów, nie zawiera odrębnych postanowień na temat rozpatrywania sprawozdań z kontroli NIK przez komisje sejmowe. Stosuje się tu zatem ogólne przepisy dotyczące pracy komisji. Z Regulaminu Sejmu wynika wiele możliwości, które są wykorzystywane w różnym stopniu.

W szczególności, komisja sejmowa może:

- przyjąć do wiadomości, w drodze uchwały, przedłożoną jej informację bądź stanowisko (art. 84 ust. 1);
- uchwalić dezyderat (art. 85), opinię (art. 86) lub sprawozdanie (art. 84 ust. 1);
- uchwalić projekt uchwały, rezolucji, apelu, oświadczenia lub deklaracji Sejmu (art. 84 ust. 1);
- przeprowadzić kontrolę w sprawach związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu oraz przedstawić wyniki kontroli w sprawozdaniu, które doręcza się wszystkim posłom i które może być przedmiotem obrad Sejmu (art. 87 i 88).

W praktyce najbardziej typową formą ustosunkowania się komisji do sprawozdania z kontroli NIK jest przyjęcie go do wiadomości. Bardzo rzadko następuje to w drodze uchwały - zwykle wynika z podsumowania dyskusji przez przewodniczącego komisji.

Ponadto, w związku ze sprawozdaniem z kontroli, komisja może przyjąć:

- dezyderat zawierający postulaty komisji: dezyderat może być adresowany do Rady Ministrów, poszczególnych jej członków lub do niektórych innych centralnych organów państwa; adresat jest zobowiązany do ustosunkowania się do dezyderatu oraz do przekazania, zasadniczo w ciągu 30 dni, swojego stanowiska w formie pisemnej marszałkowi Sejmu;
- opinię przedstawiającą stanowisko komisji w określonej sprawie; opinia może być przekazana tym samym organom, co dezyderat, a także innym centralnym urzędom i instytucjom państwowym; adresat nie ma obowiązku udzielania odpowiedzi, komisja może jednak zwrócić się do niego o zajęcie stanowiska (również zasadniczo w terminie 30 dni)[8].

Odmienny jest tryb rozpatrywania przedkładanego corocznie przez NIK sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa: marszałek Sejmu kieruje poszczególne części tego dokumentu do komisji rozpatrujących odpowiednie części sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa; następnie komisje te przekazują swoje stanowiska Komisji Finansów Publicznych, która uchwala (po rozpatrzeniu stanowisk innych komisji) i przedstawia na posiedzeniu Sejmu swoje sprawozdanie w sprawie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania rządu oraz w przedmiocie absolutorium.

*Kontakty między najwyższym organem kontroli a komisjami parlamentarnymi przed i po posiedzeniach komisji*

W większości krajów najwyższy organ kontroli i komisje parlamentarne utrzymują kontakty także między posiedzeniami komisji. Są one związane z rozpatrywaniem przez komisje sprawozdań z kontroli oraz innymi kwestiami. W niektórych krajach (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja) kontakty takie są jedynie sporadyczne, w innych natomiast częstsze (Albania, Chorwacja, Polska, Słowenia, Węgry).

Kontakty między najwyższym organem kontroli a komisjami parlamentarnymi mogą mieć na celu uzyskanie dodatkowych informacji na temat sprawozdań z kontroli, które będą omawiane podczas kolejnych posiedzeń komisji (Albania, Chorwacja), współpracę i przygotowania do posiedzenia komisji (Rumunia, Słowacja, Słowenia), w tym przekazanie komisji przez najwyższy organ kontroli listy pytań, które członkowie komisji mogą postawić przedstawicielom kontrolowanej jednostki (Malta), przedłożenie dodatkowych dokumentów, informacji lub wyjaśnień (Łotwa, Polska), wstępną analizę sprawozdań z kontroli (Bułgaria). Na Węgrzech najwyższy organ kontroli informuje komisje parlamentarne o przyszłych sprawozdaniach z kontroli na sześć miesięcy przed zakończeniem kontroli.

Oprócz współpracy związanej z rozpatrywaniem sprawozdań z kontroli, najwyższy organ kontroli może również udzielać komisjom pomocy w innych formach, na przykład opracowując uwagi o projektach ustaw przekazanych mu do zaopiniowania (Bułgaria, Czechy, Litwa, Polska), biorąc udział w dyskusji nad konkretnymi zagadnieniami (Chorwacja), dokonując dodatkowych analiz (Litwa, Polska), udzielając porad w kwestiach merytorycznych (Węgry) lub przekazując na życzenie komisji dodatkowe informacje (Rumunia, Słowacja).

[8] Opis dawniejszej praktyki, zob. L. Garlicki, H. Walkus-Gierałt, S. Zawadzki: *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z komisjami sejmowymi*, „Studia Iuridica", t. IV, 1976.

*Proponowanie nowych przepisów prawnych i opiniowanie projektów przez najwyższy organ kontroli*

Jednym z kryteriów stosowanych podczas kontroli jest kryterium legalności. Ocena działalności kontrolowanych jednostek pod tym kątem stanowi przesłankę do formułowania uwag i wniosków na temat obowiązującego prawa. Odnosi się to zwłaszcza do ustawodawstwa najściślej związanego z zakresem kompetencji najwyższych organów kontroli, a więc dotyczącego finansów publicznych oraz innych zagadnień stanowiących przedmiot kontroli, tzn. ustawy budżetowej, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o wewnętrznej kontroli finansowej, ustawy o rachunkowości, podatków i ceł, ustawy o najwyższym organie kontroli itp. W związku z tym w różnych dokumentach, jakie powstają w toku kontroli oraz w sprawozdaniach z kontroli spotyka się uwagi dotyczące ustawodawstwa oraz celowości ewentualnych zmian.

Większość najwyższych organów kontroli przedstawia wynikające stąd propozycje w formie wniosków *de lege ferenda*, chociaż niektóre z nich traktują to jako wkraczanie w sferę polityki („Narodowy Urząd Kontroli nie może wypowiadać się w kwestiach natury politycznej" - Malta). W praktyce proponowanie nowych przepisów ustawowych następuje zwykle nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem innych organów, przede wszystkim komisji parlamentarnych (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Łotwa, Polska, Węgry). W żadnym z krajów kandydujących najwyższy organ kontroli nie ma bowiem prawa inicjatywy ustawodawczej, a jedynie wyjątkowo dopuszcza się możliwość formalnego przedstawiania przez tę instytucję projektów ustaw rządowi.

Istnieje praktyka przedstawiania przez najwyższy organ kontroli opinii o projektach ustaw zgłoszonych przez inne podmioty. Opinia taka może zostać wyrażona w ramach prac rządu (Bułgaria, Czechy, Estonia, Łotwa, Malta, Polska) lub parlamentu. Najczęściej ma to miejsce w pracach komisji parlamentarnych (Bułgaria, Czechy, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia). W różnych krajach istnieją tu rozmaite możliwości proceduralne, takie jak: prawo najwyższego organu kontroli do udziału we wszystkich posiedzeniach komisji i wynikająca stąd możliwość wypowiadania się o wszystkich projektach ustaw (tylko w Polsce); na żądanie parlamentu lub jego organów najwyższy organ kontroli może przedstawić opinię o projekcie ustawy (Czechy, Łotwa, Rumunia); na żądanie komisji parlamentarnej przedstawiciele najwyższego organu kontroli mogą uczestniczyć w debatach w charakterze konsultantów (Czechy). W niektórych krajach za szczególnie istotne uznaje się prawo najwyższego organu kontroli do opiniowania projektu budżetu państwa (Estonia, Węgry).

Warto zauważyć, iż niektóre najwyższe organy kontroli przedstawiają opinie nie tylko o projektach ustaw, lecz również o projektach przepisów niższej rangi, na etapie konsultacji przeprowadzanych przez organy władzy wykonawczej (Czechy, Estonia, Polska). Zasadniczo komentowanie projektów przepisów prawnych przygotowanych przez ministerstwa lub inne urzędy centralne nie należy do obowiązków najwyższych organów kontroli, instytucje te uważają jednak, iż służy to propagowaniu zasad prawidłowego zarządzania finansami w administracji publicznej.

**Wpływ komisji parlamentarnych na działalność najwyższego organu kontroli**

*Prawo komisji parlamentarnych do wywierania wpływu na roczny plan kontroli oraz do zlecania dodatkowych kontroli*

Zasadniczo we wszystkich krajach najwyższe organy kontroli dysponują niezależnością przy opracowaniu rocznego planu kontroli. W niektórych krajach ani parlament, ani poszczególne komisje parlamentarne nie wpływają w żaden sposób na program prac najwyższego organu kontroli (Albania, Cypr, Czechy, Estonia, Malta), w innych mogą w pewnym stopniu ingerować w jego kształt. Jednakże większość działań podejmowanych przez najwyższy organ kontroli w znacznej mierze zależy od priorytetów ustalonych przez tę instytucję oraz od decyzji, które sama podejmie.

Wpływ parlamentu i komisji może przybierać formę prawa do dokonywania oceny (bądź zatwierdzania) rocznego planu kontroli lub prawa zlecania dodatkowych kontroli. Oto - należące do wyjątków, co należy podkreślić - przykłady wpływania parlamentu lub komisji parlamentarnych na roczny plan kontroli najwyższego organu kontroli:

- w Chorwacji, zgodnie z ustawą o kontroli państwowej, Izba Reprezentantów zatwierdza na wniosek Państwowego Urzędu Kontroli roczny program pracy tej instytucji (w praktyce parlament nigdy dotychczas nie postulował wprowadzenia jakichkolwiek zmian);
- w Słowenii Trybunał Obrachunkowy jest zobowiązany do włączenia do swojego planu pracy pięciu propozycji przedstawionych przez parlament, z których dwie powinny być zgłoszone przez deputowanych opozycji, a dwie przez komisje parlamentarne;

- na Węgrzech roczny plan kontroli ustala prezes Państwowej Izby Obrachunkowej po konsultacjach z Komisją Kontroli Państwowej;

- w Polsce, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o NIK, „Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi"; plany te - na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 - uchwala Kolegium NIK; Komisja do spraw Kontroli Państwowej omawia roczny plan kontroli po uchwaleniu przez Kolegium NIK;

- w Czechach przyjęty przez Najwyższy Urząd Kontrolny plan działalności kontrolnej jest przekazywany parlamentowi do wiadomości (ponadto prezes NUK przedstawia plan na posiedzeniu komisji budżetowej).

W niektórych krajach możliwe jest ponadto zlecenie najwyższemu organowi kontroli przeprowadzenia w ciągu roku dodatkowych kontroli:

- W kilku krajach parlament lub jedna z jego izb może zlecić przeprowadzenie kontroli (Chorwacja, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry; w Bułgarii - najwyżej trzy kontrole rocznie). Prawo to nie przysługuje komisjom parlamentarnym. Komisje mogą zwrócić się do parlamentu o nakazanie najwyższemu organowi kontroli wprowadzenia zmian w rocznym planie kontroli lub o włączenie do niego nowych zagadnień; możliwość taka bywa jednak wykorzystywana bardzo rzadko.

- W Polsce, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, „Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów". Zlecenia te są dla NIK obligatoryjne. Zlecenie komisji ma miejsce wówczas, gdy komisja podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu przez NIK danej kontroli. W 1999 r. było 14 kontroli na zlecenie Sejmu i jego organów; w 2000 r. - 5.

- Na Łotwie, parlamentarna komisja dochodzeniowa, działając zgodnie z instrukcjami parlamentu, ma prawo żądać przeprowadzenia kontroli przez najwyższy organ kontroli.

W wielu krajach ustaliła się nieformalna praktyka, zgodnie z którą komisje parlamentarne (a nawet pojedynczy członkowie parlamentu) mogą przedstawiać sugestie dotyczące zagadnień, które miałyby stanowić przedmiot kontroli. Decyzję o ich ewentualnym uwzględnieniu w rocznym planie kontroli podejmuje prezes lub kolegium najwyższego organu kontroli. Mimo iż propozycje takie nie są wiążące, najwyższe organy kontroli starannie je analizują i nigdy nie odmawiają przeprowadzenia kontroli proponowanych przez komisje parlamentarne, o ile propozycje te mają racjonalny charakter i nie wykraczają poza zakres kompetencji najwyższego organu kontroli. Dla przykładu, w latach 1996 - 2000 NUK Czech otrzymał 24 propozycje, w większości zgłoszone przez komisje - 13 z nich zrealizowano. W Polsce w pierwszej połowie każdego roku prezes NIK zwraca się do marszałka Sejmu o przedstawianie sugestii tematów kontroli na rok następny. Komisje parlamentarne często korzystają z tej możliwości - w 2000 r. zgłosiły 46 sugestii; 43 z nich NIK uwzględniła w całości lub w części (komisje mogą ponadto wpływać na działalność Najwyższej Izby Kontroli w drodze zleceń przeprowadzenia kontroli).

*Wpływ komisji parlamentarnych na sposób prowadzenia i metodykę kontroli*

Najwyższe organy kontroli wszystkich 14 krajów stwierdziły, że komisje parlamentarne nie mogą wpływać na prowadzone przez nie kontrole ani na metodykę pracy, podkreślając, że decyzje dotyczące podejmowanych działań, ich organizacji i stosowanych metod należą do prerogatyw najwyższych organów kontroli. W niektórych krajach procedura kontrolna najwyższego organu kontroli jest określona ustawowo, wobec czego żaden podmiot zewnętrzny nie może w nią ingerować.

*Rola komisji parlamentarnych w zatwierdzaniu budżetu najwyższego organu kontroli*

We wszystkich krajach kandydujących budżet najwyższego organu kontroli stanowi osobny rozdział budżetu państwa. Projekt budżetu jest sporządzany przez tę instytucję, a następnie przekazywany rządowi (lub bezpośrednio parlamentowi), aby mógł zostać włączony do całościowego projektu budżetu państwa. W niektórych krajach (Cypr, Estonia, Łotwa) rząd ma prawo wprowadzać poprawki do projektu przygotowanego przez najwyższy organ kontroli i w poprawionej wersji przekazywać go do zatwierdzenia parlamentowi. W ten sposób parlament i - w niektórych krajach - rząd mają wpływ na decyzje dotyczące wysokości budżetu najwyższego organu kontroli. W niemal wszystkich krajach kandydujących istotną rolę odgrywają komisje parlamentarne.

Spotyka się tu dwa rozwiązania:

1. Projekt budżetu najwyższego organu kontroli rozpatruje komisja budżetowa (komisja finansów publicznych) jako część ogólnej procedury zatwierdzania budżetu państwa (Albania, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry). W

ramach tego modelu pewna odrębność dotyczy Polski, gdzie Sejm przekazuje projekt budżetu państwa do rozpatrzenia Komisji Finansów Publicznych. Poszczególne części projektu budżetu są ponadto rozpatrywane przez właściwe merytorycznie komisje - w przypadku projektu budżetu NIK jest to Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Następnie komisje przesyłają swoje wnioski, opinie lub propozycje poprawek do Komisji Finansów Publicznych. Komisja ta, po rozpatrzeniu poszczególnych części projektu budżetu państwa oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem innych komisji, przedstawia Sejmowi sprawozdanie, w którym może proponować przyjęcie budżetu ze zmianami w stosunku do projektu rządowego (art. 58, 58a i 59 Regulaminu Sejmu);

2. Projekt budżetu najwyższego organu kontroli jest rozpatrywany przez komisję powołaną przede wszystkim w tym celu. Na Malcie Komisja Rachunków Narodowego Urzędu Kontroli rozpatruje budżet tej instytucji oraz ocenia jego wykonanie, a następnie przedstawia parlamentowi swoje sprawozdanie. Na podstawie sprawozdania komisji parlament zatwierdza budżet NUK.

W praktyce komisje parlamentarne nierzadko odgrywają istotną rolę w zatwierdzaniu budżetu najwyższego organu kontroli, ponieważ mogą proponować jego zwiększenie (w większości krajów) lub zmniejszenie - i niekiedy z tego prawa korzystają. Czasem dzieje się to pod wpływem rządu, który zwykle nie dysponuje uprawnieniami do wprowadzania zmian w projekcie budżetu najwyższego organu kontroli, ale może przekonać do tego parlament.

*Rola komisji parlamentarnych w kontroli najwyższego organu kontroli*

W niektórych krajach komisje parlamentarne rozpatrują sprawozdanie roczne z działalności najwyższego organu kontroli, zwłaszcza jako przygotowanie do późniejszej debaty plenarnej (Albania, Chorwacja, Czechy, Litwa, Malta, Polska, Węgry). W innych krajach komisje nie są do tego uprawnione (Bułgaria, Cypr, Estonia, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Regulaminu Sejmu, przedkładane przez prezesa NIK sprawozdanie z rocznej działalności NIK rozpatruje Prezydium Sejmu. Przed rozpatrzeniem sprawozdania Prezydium Sejmu przesyła je do zaopiniowania Komisji do spraw Kontroli Państwowej oraz może przesłać innym komisjom sejmowym. Poczynając od 1995 r., sprawozdanie NIK jest ponadto rozpatrywane przez Sejm na posiedzeniu plenarnym (art. 95 ust. 2 pkt 9 Regulaminu Sejmu), w wyniku czego Sejm podejmuje uchwałę o przyjęciu sprawozdania.

Obok tego w niektórych krajach komisje mają prawo wyznaczyć lub proponować wybór specjalistycznej firmy audytorskiej, która dokona dorocznej kontroli najwyższego organu kontroli (Albania, Estonia, Malta, Słowenia, Węgry). W innych krajach wyboru kontrolera zewnętrznego dokonuje najwyższy organ kontroli (Czechy, Łotwa), który może też sam przeprowadzić kontrolę swojej działalności (Bułgaria, Chorwacja, Cypr). W Słowacji kontroli najwyższego organu kontroli dokonuje ministerstwo finansów. W Polsce - zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o NIK - wykonanie budżetu Izby podlega kontroli Sejmu; podobne rozwiązanie obowiązuje na Litwie. Najczęściej kontrola najwyższego organu kontroli ma charakter kontroli finansowej (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia, Węgry); tylko w niektórych krajach prowadzi się również kontrolę wykonania zadań (Albania, planuje się w Bułgarii i Estonii). W niektórych krajach wyniki dorocznej kontroli najwyższego organu kontroli są przekazywane komisji parlamentarnej do wiadomości lub w celu rozpatrzenia (Albania, Czechy, Malta, Rumunia, Węgry).

*Inne funkcje komisji parlamentarnych związane z najwyższym organem kontroli*

W większości krajów kandydujących (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia) komisje parlamentarne nie mają innych zadań związanych z najwyższymi organami kontroli.

W niektórych krajach praktyka jest odmienna. Komisje parlamentarne mają prawo omawiać kandydatury na stanowisko prezesa najwyższego organu kontroli lub inne stanowiska kierownicze w tej instytucji, co oznacza również prawo zgłaszania kandydatów (Rumunia, Węgry), albo mają prawo formułować opinie o kandydatach przed podjęciem decyzji przez parlament (Czechy, Polska). W ramach procedury powoływania prezesa NIK przez Sejm marszałek Sejmu przekazuje kandydatury (prawo ich zgłoszenia przysługuje marszałkowi Sejmu oraz grupie co najmniej 35 posłów) Komisji do spraw Kontroli Państwowej w celu zaopiniowania (art. 27a ust. 1d Regulaminu Sejmu). Po wyrażeniu przez Komisję pisemnej opinii kandydatury są poddawane głosowaniu na posiedzeniu Sejmu.

Komisja do spraw Kontroli Państwowej wyraża również swoją opinię o projektach tych aktów prawa wewnętrznego dotyczących NIK, które są wydawane lub zatwierdzane przez marszałka Sejmu

(statut NIK oraz zarządzenia w sprawie postępowania dyscyplinarnego i zasad wynagradzania pracowników NIK). Opinia Komisji nie jest wiążąca dla marszałka, ale jak dotąd aprobował on jej zalecenia.

*dr Jacek Mazur*
*doradca prezesa NIK*

## Posiedzenie Zarządu EUROSAI

W dniu 7 marca 2002 r. w Kopenhadze odbyło się XXIV posiedzenie Zarządu EUROSAI. Najwyższa Izba Kontroli, mimo iż od 1999 r. nie jest już członkiem Zarządu, otrzymała specjalne zaproszenie do udziału w tym spotkaniu.

Pod koniec maja br. w Moskwie odbędzie się V Kongres EUROSAI poświęcony kontroli wykonania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli jest odpowiedzialna za opracowanie wiodącego tematu Kongresu - „Kontrola wykonania budżetu państwa za pomocą narzędzi informatycznych", dlatego też prezes NIK Mirosław Sekuła na spotkaniu Zarządu w Kopenhadze przedstawił raport z przebiegu przedkongresowego seminarium EUROSAI - poświęconego właśnie temu tematowi - które odbyło się pod koniec września 2001 r. w Warszawie. W swoim wystąpieniu prezes NIK poinformował Zarząd EUROSAI, iż sesja V Kongresu przygotowana przez NIK będzie odzwierciedleniem, a nie powtórzeniem, problematyki poruszanej na seminarium w Warszawie. W tym celu Izba dokona pogłębionej analizy wszystkich materiałów prezentowanych podczas seminarium, w wyniku czego na Kongresie zostanie przedstawiony ogólny stan wykorzystania przez najwyższe organy kontroli narzędzi informatycznych w kontroli nie tylko pod względem stosowania nowych technik, lecz przede wszystkim pod kątem umiejętnego ich użycia w realizacji konkretnych celów kontroli. Izba zamierza wzbogacić swoją prezentację poprzez zaproszenie przedstawiciela Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii, który zapozna uczestników Kongresu z kierunkami rozwoju wykorzystania narzędzi informatycznych w kontroli. Ponadto SAI Portugalii dokona prezentacji CD-ROM-u, na którym zapisano materiały z warszawskiego seminarium przedkongresowego.

Podczas kopenhaskiego spotkania Zarządu delegacja NIK przedstawiła również wnioski wypracowane w trakcie warszawskiego seminarium EUROSAI, które zostaną poddane dyskusji, a następnie przyjęte przez uczestników V Kongresu EUROSAI w Moskwie. Prezes NIK Mirosław Sekuła zapoznał także uczestników posiedzenia z działalnością Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w 2001 r. (tekst sprawozdania poniżej).

Jeszcze przed spotkaniem w Kopenhadze Najwyższa Izba Kontroli otrzymała zaproszenie do udziału w II międzynarodowej konferencji organizowanej przez EUROSAI i OLACEFS, natomiast podczas obrad Zarządu przedstawiciel Sekretariatu Generalnego EUROSAI wystosował propozycję wystąpienia Izby w roli prezentera na tej konferencji. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła zaproszenie do udziału i poprowadzenia jednego z tematów.

W trakcie obrad kopenhaskich Zarząd postanowił, iż zostaną opracowane szczegółowe wytyczne przyznawania subsydiów z budżetu EUROSAI oraz uzgodnił zwiększenie budżetu EUROSAI celem przeznaczenia wyższych subwencji organizatorom szkoleń dla europejskich kontrolerów zewnętrznych. Zwiększenie budżetu nastąpi w wyniku redukcji kosztów wydawania magazynu EUROSAI poprzez utrzymanie tylko jednej wersji językowej - angielskiej (we wszystkich wersjach językowych magazyn będzie dostępny tylko na stronie internetowej EUROSAI) oraz podwyższenia o 50% dotychczasowych składek członkowskich (NIK obecnie płaci około 700 euro rocznie).

W skład Komitetu Szkoleniowego EUROSAI wchodzą najwyższe organy kontroli z Czech, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Wielkiej Brytanii. Zarząd rozpatrywał również prośbę litewskiej Kontroli Państwowej o przyjęcie do Komitetu Szkoleniowego, jednak postanowił utrzymać dotychczasowy skład Komitetu, a najwyższy urząd kontroli Litwy przyjąć jako obserwatora. Prezentowano także stanowisko, iż Komitet Szkoleniowy powinien ściśle współpracować z IDI (Program ds. Rozwoju INTOSAI) przy formułowaniu kolejnych programów szkoleniowych, jak miało to np. miejsce przy organizowaniu przez NIK i IDI trzeciego modułu długookresowego regionalnego szkolenia audytorów z Europy Środkowej i Wschodniej (szkolenie odbędzie się w Krakowie w dniach 8 - 26 kwietnia 2002 r.).

Ponadto Zarząd poparł starania Izby Obrachunkowej Holandii o utworzenie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Technologii Informatycznej w Kontroli i postanowił, że kwestia ta będzie poddana dyskusji na kolejnym posiedzeniu. Najwyższa Izba Kontroli zadeklarowała chęć udziału w przyszłych pracach Grupy.

Rozpatrywano też sprawy organizacyjne - Zarząd wyraził zgodę na propozycję objęcia przez NOK Irlandii oraz Belgii funkcji audytorów wewnętrznych EUROSAI, a także poparł starania NOK Włoch i Litwy o wejście w skład Zarządu. Ponadto do EUROSAI zostały przyjęte najwyższe organy kontroli z Bułgarii, Białorusi oraz Monako i Andory.

Na zakończenie obrad przewodniczący delegacji Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec zgłosił propozycję zorganizowania przez FIO w 2005 r. VI Kongresu EUROSAI w Berlinie. Decyzja dotycząca gospodarza i miejsca kolejnego Kongresu zostanie rozstrzygnięta podczas najbliższego spotkania Zarządu.

*E.G.*

**Sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w 2001 r.**

Z przyjemnością prezentuję Państwu sprawozdanie dotyczące głównych wydarzeń z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w 2001 r. Od 1999 r. Grupa jest koordynowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. W 2001 r. Grupa realizowała priorytety nakreślone w strategii działania, przyjętej na pierwszym spotkaniu członków w październiku 2000 r. w Warszawie, dotyczące kontroli: ochrony powietrza atmosferycznego; ochrony wód, w tym przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa, gospodarki odpadami niebezpiecznymi; ochrony przyrody oraz ochrony ginących gatunków roślin i zwierząt.

Ochrona środowiska jest dziedziną wykraczającą poza granice państw, w związku z tym jednym z głównych zadań w działalności Grupy jest prowadzenie międzynarodowych kontroli równoległych. Rok 2001 okazał się w tym zakresie bardzo pomyślny:

1. Zakończono, zainicjowaną przez NIK, kontrolę równoległą realizacji Konwencji helsińskiej, w której uczestniczyły najwyższe organy kontroli: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski, Rosji i Szwecji. Wspólny raport podpisany został w Warszawie we wrześniu 2001 r. Była to, jak dotychczas, największa międzynarodowa kontrola równoległa. Zakres zadań dostosowano do możliwości i uprawnień poszczególnych NOK. Wyniki kontroli spowodowały, że w każdym z biorących w niej udział krajów wzrosło zainteresowanie problemem oraz zaktywizowano działania na rzecz ochrony środowiska Morza Bałtyckiego.

2. Zakończono międzynarodową kontrolę realizacji Konwencji MARPOL - dotyczącej ochrony mórz przed zanieczyszczeniami ze statków - z udziałem Holandii i Wielkiej Brytanii. Na skutek inicjatywy subkoordynatora rejonu Morza Śródziemnego - NOK Malty i Francji - do kontroli tej przystąpiły również NOK Cypru, Francji, Grecji, Malty, Turcji i Włoch.

3. Została również ukończona międzynarodowa kontrola realizacji zadań Konwencji OSPAR w przemyśle, gospodarce ściekowej i rolnictwie - z udziałem Danii, Islandii i Norwegii.

4. Trybunał Obrachunkowy Rumunii koordynował międzynarodową kontrolę równoległą Konwencji sofijskiej, dotyczącej ochrony rzeki Dunaj. Uczestniczą w niej NOK Bułgarii, Chorwacji, Republiki Słowackiej, Słowenii oraz Rumunii. Bułgaria i Republika Słowacka opracowały krajowe raporty z kontroli.

5. W 2001 r. został podpisany komunikat końcowy z międzynarodowej kontroli ochrony powietrza atmosferycznego, realizowanej przez Polskę, Czechy i Litwę. Podpisano również komunikat końcowy z realizacji kontroli równoległej działań na rzecz zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym oraz komunikat końcowy z realizacji kontroli równoległej dotyczącej funkcjonowania Pienińskiego Parku Narodowego, przeprowadzonej przez Słowację i Polskę.

6. W toku jest kontrola równoległa, koordynowana przez NUK Republiki Czeskiej, w zakresie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na poprawę jakości wód powierzchniowych rzek przepływających przez terytoria krajów zlewni Bałtyku. Inicjatywa podjęcia tej kontroli zrodziła się na pierwszym spotkaniu członków Grupy Roboczej w Warszawie, w październiku 2000 r. W czerwcu 2001 r. odbyło się spotkanie poświęcone omówieniu koncepcji tej kontroli, w którym udział wzięli przedstawiciele 7 europejskich najwyższych organów kontroli, natomiast udział w kontroli zgłosiły: Czechy, Polska i Słowacja.

Drugim, równie ważnym kierunkiem działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska jest prowadzenie szkoleń i wymiana doświadczeń. Warto podkreślić, iż przyjęta na spotkaniu członków Grupy w Warszawie strategia działania na lata 2001-2002 precyzuje zasady organizacji szkoleń. Uznano, że szkolenia powinny mieć m.in. charakter warsztatów nakierowanych na wypracowanie założeń metodycznych dotyczących poszczególnych etapów realizacji międzynarodowych kontroli ochrony środowiska. Przyjęta strategia działania uznaje jednocześnie potrzebę organizowania międzynarodowych seminariów poświęconych prezentacji wybranych kontroli ochrony środowiska i jej wyników. Tego rodzaju seminaria miałyby na celu zwrócenie uwagi opinii międzynarodowej na wybrane, poddane kontroli, problemy ochrony środowiska Europy i jej poszczególnych regionów.

Wyrazem realizacji nurtu szkoleniowego działalności Grupy Roboczej było zorganizowanie w maju 2001 r. przez Urząd Audytora Generalnego Norwegii i Najwyższą Izbę Kontroli pierwszego europejskiego seminarium na temat kontroli środowiska. Zasadniczą merytoryczną część seminarium stanowiły warsztaty metodyczne. W seminarium tym udział wzięli przedstawiciele 28 europejskich NOK (w tym 22 będące członkami Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska) oraz reprezentant Biura Audytora Generalnego Kanady. Urząd Kontrolera Generalnego Norwegii wydał zbiór referatów wygłoszonych podczas seminarium w Oslo.

Kontynuując nurt szkoleniowy działalności Grupy Roboczej EUROSAI, w projekcie planu pracy na 2002 r. przewidziano seminarium (w Warszawie, w październiku 2002 r.) na temat wyników międzynarodowych kontroli ochrony mórz na przykładzie kontroli realizacji Konwencji helsińskiej, Konwencji OSPAR i Konwencji MARPOL.

We wrześniu 2001 r. w Ottawie (Kanada), w ramach siódmego spotkania Grupy Roboczej INTOSAI, odbyło się trzecie spotkanie koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska z subkoordynatorami. Jego celem było przyjęcie planu pracy Grupy na 2002 r. oraz uzgodnienie tematyki przewidywanych seminariów, które są elementem działalności szkoleniowej Grupy Roboczej.

Wśród innych działań Grupy Roboczej należałoby wymienić stałe uaktualnianie jej strony internetowej. Na spotkaniu w Warszawie dyskutowano o tym, jaki powinien być zakres informacji dotyczących europejskich kontroli środowiska zamieszczany w Internecie.

Najwyższa Izba Kontroli we współpracy z Trybunałem Obrachunkowym Francji przygotowuje drugie spotkanie członków Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, które odbędzie się 11-12 kwietnia br. w Paryżu. Celem tego spotkania jest m.in. podsumowanie dotychczasowej działalności Grupy przed Kongresem EUROSAI w Moskwie.

Warto również wspomnieć, że prezes NIK zwrócił się z prośbą do prezesa Trybunału Obrachunkowego Holandii - Saskii J. Stuiveling, która jest przewodniczącą Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska, o dokonanie analizy działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Ocena wypadła pozytywnie i wykazała, że Grupa jest najaktywniejsza spośród wszystkich regionalnych grup roboczych wchodzących w skład INTOSAI.

*M. R.*

**Andrzej Sylwestrzak: „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej", Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 346.**

Książka prof. Andrzeja Sylwestrzaka z Uniwersytetu Gdańskiego pt. „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej" dotyczy trudnej i złożonej, a jednocześnie bardzo ważnej i stale aktualnej problematyki. W literaturze przedmiotu mało jest opracowań o problemach kontroli administracji publicznej, a zwłaszcza brakuje podręczników, pomimo zapotrzebowania na takie opracowania ze strony studentów wydziałów prawa i administracji oraz licznego grona specjalistów praktyków, związanych zawodowo z działalnością w sferze kontroli administracji publicznej. Zakres rozważań podjętych w pracy jest przy tym bardzo szeroki. Książka jest bowiem syntetycznym podręcznikiem przedstawiającym problemy kontroli administracji nie tylko w świetle obecnie obowiązującego prawa polskiego, ale również w perspektywie historycznej oraz w kontekście europejskim.

Podręcznik składa się z siedmiu rozdziałów, ale w jego treści dają się wyróżnić cztery podstawowe bloki tematyczne, obejmujące następujące rozdziały: 1) pierwszy i drugi, w których przedstawione są ogólne założenia teoretyczne i podstawowe pojęcia odnoszące się do problematyki kontroli oraz zarys historyczny polskiej kontroli państwowej; 2) trzeci i czwarty, zawierające analizę współczesnej pozycji ustrojowej i roli Najwyższej Izby Kontroli, przy czym w pierwszym z nich autor skoncentrował się na analizie konstytucyjnych podstaw jej funkcjonowania, a w kolejnym odniósł się do regulacji tych zagadnień w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (z uwzględnieniem jej późniejszych nowelizacji); 3) piąty i szósty, poświęcone są organom kontroli w sprawach finansowych: regionalnym izbom obrachunkowym oraz urzędom kontroli skarbowej; 4) siódmy, stanowiący uzupełnienie rozważań odnoszących się do warunków polskich, w którym autor przedstawia wybrane przykłady kontroli państwowej w nowych demokracjach europejskich i w Unii Europejskiej.

W części pierwszej podręcznika (rozdział pierwszy i drugi) przedstawione są w sposób syntetyczny ogólne założenia teoretyczne i podstawowe pojęcia odnoszące się do problematyki kontroli oraz zarys historyczny polskiej kontroli państwowej. Autor, przyjmując iż „całość organów kontroli funkcjonujących w każdym państwie składa się na pojęcie systemu organów kontroli publicznej działających w celu urzeczywistnienia podstawowego zadania jakim jest dokonanie ustaleń i ocen w zakresie realizacji zadań w konkretnych dziedzinach" (s. 7), wprowadza szereg klasyfikacji kontroli administracji publicznej. Mają one istotne znaczenie porządkujące i wskazują zarazem na rozległość problematyki omawianej w kolejnych rozdziałach. Autor odniósł się również do relacji pomiędzy pojęciami kontroli i nadzoru, choć oczywiście ograniczone ramy podręcznika nie pozwoliły na szersze potraktowanie tego problemu, który w doktrynie jest nadal żywo dyskutowany i nie zawsze precyzyjnie definiowany w ustawach. Następnie autor rozwinął problematykę zasad, stadiów i celów kontroli oraz przybliżył założenia koncepcji „czwartej władzy - kontrolującej" i pojęcie „władzy kontrolującej", a także przedstawił problemy budowy systemu organów kontroli. Z kolei w rozdziale drugim zawarł problematykę historii polskiej kontroli państwowej, przy założeniu wyjściowym wyjaśniającym powody wyeksponowania NIK na pierwszym miejscu w rozważaniach o kontroli publicznej w RP. Analizę prowadził poprzez odniesienia do wcześniejszych ustaleń teoretycznych, co pozwoliło na praktyczne wskazanie materiału normatywnego oraz uchwycenie głównych przesłanek dynamiki omawianego problemu. Jednocześnie katalog definicji teoretycznych został potraktowany jako rezultat obserwacji zjawisk znanych z praktyki.

Na marginesie analizowanych w podręczniku ogólnych pojęć wyjściowych i klasyfikacji warto poczynić parę dygresji, odnoszących się do niektórych zagadnień przedstawionych w tej części pracy, które nawiązują do poglądów nauki prawa administracyjnego. W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że kontrola to porównywanie tego co jest, z tym co być powinno, a celem kontroli jest ustalenie, czy przewidziany przez prawo stan został wcielony w życie. Kontrola administracji polega na badaniu jej stanu organizacyjnego oraz zachowania się ze względu na określone kryteria. Do kontroli administracji mogą być powołane podmioty usytuowane na zewnątrz administracji (kontrola zewnętrzna administracji) oraz znajdujące się wewnątrz tej administracji (kontrola wewnętrzna). Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie również w podręczniku prof. A. Sylwestrzaka. Autor nawiązał ponadto do reprezentatywnych dla doktryny prawa administracyjnego poglądów prof. Jana Bocia i prof. Małgorzaty Stahl na temat kryteriów klasyfikacji kontroli administracji. Pierwszy z autorów przedstawia obszerny katalog rodzajów kontroli administracji, wyodrębnionych na podstawie kryterium podmiotów kontrolujących. Z kolei prof. Małgorzata Stahl wyróżnia kontrolę: wykonywaną przez parlament, wykonywaną przez organy niezawisłe, kontrolę społeczną oraz wewnątrzadministracyjną, a dopiero w ramach tej ostatniej wskazuje na dalszy podział kontroli: wykonywaną w systemie administracji

zdecentralizowanej (tj. samorządowej) i w systemie administracji rządowej. Pomijając rozbieżności doktryny prawa administracyjnego w odniesieniu do omawianej klasyfikacji, warto podkreślić, że brak wyróżnienia kontroli samorządowej w podstawowych podziałach wynika z faktu jej ograniczonego charakteru, gdyż ma ona nie tylko charakter wewnątrzadministracyjny, ale również zdecentralizowany w tym sensie, iż obejmuje systemy administracyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tj. konkretnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Nie ma natomiast prawnych możliwości sprawowania kontroli organów jednych jednostek samorządowych wobec administracji innych jednostek (nawet niższego szczebla, czego zresztą ustawy samorządowe wyraźnie zakazują), ani specjalnych samorządowych organów kontroli. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że nawet samorządowe kolegia odwoławcze czy regionalne izby obrachunkowe, na których skład miały pierwotnie wpływ sejmiki samorządowe województw, od 1998 r. uniezależniły się i pod tym względem od samorządu terytorialnego, a jedynym „reliktem" dawnych rozwiązań ustrojowych jest uprawnienie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do przedstawiania kandydatur na członków kolegium r.i.o. W tej sytuacji samorząd terytorialny jest przede wszystkim przedmiotem kontroli, co nie umniejsza wcale znaczenia kontroli wewnętrznej w ramach poszczególnych jednostek, zwłaszcza nowych szczebli (powiatów i województw).

W pierwszej części podręcznika prof. A. Sylwestrzaka istotny walor poznawczy ma także wskazanie genezy podstawowych instytucji polskiej kontroli państwowej i ich związku z instytucjami ukształtowanymi w innych krajach. Jednocześnie w obszerny sposób zostały przedstawione doświadczenia związane z funkcjonowaniem kontroli państwowej w okresie międzywojennym, w którym w szczególności ukształtowane zostały zasady ustroju NIK oraz zakres i formy jej działania. W rozdziale tym omówiona została również, pomijana dotąd w polskiej literaturze przedmiotu, problematyka kontroli na emigracji i w podziemiu, a także genezy modelu NIK po II wojnie światowej. Na uwagę zasługuje również pogłębiona analiza porównawcza regulacji międzywojennych oraz ukształtowanych w okresie PRL, a także przedstawienie ewolucji pozycji NIK do czasu transformacji ustrojowej.

W drugiej części podręcznika (rozdział trzeci i czwarty) autor zawarł analizę współczesnej pozycji ustrojowej i roli Najwyższej Izby Kontroli, przy czym w pierwszym z nich autor skoncentrował się na analizie konstytucyjnych podstaw jej funkcjonowania, a w kolejnym rozdziale odniósł się do regulacji tych zagadnień w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (z uwzględnieniem jej późniejszych nowelizacji). Rozdział trzeci obejmuje rozważania dotyczące zagadnień pozycji ustrojowej NIK w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., w szczególności problematykę „konstytucjonalizacji" NIK oraz miejsca NIK w systematyce ustawy zasadniczej, a także relacji między zasadą trójpodziału władz a kontrolą państwową oraz klasyfikacji norm Konstytucji z punktu widzenia kontroli państwowej. Omawiana problematyka została przy tym pogłębiona poprzez równoczesne z analizą prawnodogmatyczną odniesienia prawnoporównawcze. W rezultacie zostały sprecyzowane interesujące wnioski i uogólniona ocena rozwiązań prawnych dotyczących pozycji ustrojowej NIK w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Warto również zauważyć, że walory poznawcze i atrakcyjność lektury tej części podręcznika wyraźnie wzbogaca wyjście poza statyczną analizę treści samej ustawy zasadniczej i szerokie przedstawienie dyskusji parlamentarnej odnoszącej się do kształtujących się w 1997 r. rozwiązań konstytucyjnych w zakresie kontroli państwowej.

Kolejna część pracy (rozdział piąty i szósty) poświęcona jest organom kontroli w sprawach finansowych: regionalnym izbom obrachunkowych oraz urzędom kontroli skarbowej. W rozdziale dotyczącym utworzonych w 1992 r. regionalnych izb obrachunkowych, określanych obecnie przez ustawodawcę jako państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, autor omówił szereg zagadnień szczegółowych, w tym zwłaszcza genezę tej instytucji, jej zadania i organizację oraz tryb funkcjonowania, a także działalność nadzorczą r.i.o. nad samorządem terytorialnym i ich miejsce w systemie kontroli. Z natury rzeczy omawiana tu problematyka jest szeroka i różnorodna, gdyż r.i.o. sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto izby wydają opinie w sprawach określonych ustawami i prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Autor nie poprzestał jednak tylko na przystępnym przedstawieniu podstaw prawnych i praktyki funkcjonowania r.i.o. Przedmiotem jego szczególnej uwagi stały się problemy ewolucji podstaw ustrojowych r.i.o. w kontekście systemu kontroli administracji, w tym zwłaszcza ich relacja do NIK. W konkluzji autor sformułował szereg interesujących postulatów *de lege ferenda*, w tym m.in. wskazał na potrzebę

nowej, całościowej i systematycznej regulacji r.i.o., przy uwzględnieniu obecnego ich umiejscowienia w strukturze aparatu państwowego, podkreślił konieczność sprecyzowania zadań i instytucjonalnego kształtu reprezentacji r.i.o. na szczeblu organów naczelnych, a także dostrzegł możliwości sprecyzowania nowych zadań r.i.o. Wszystkie te szczegółowe postulaty zmierzają w istocie do jednego bardziej ogólnego - zdaniem autora konieczne jest w najbliższej przyszłości uchwalenie nowej ustawy o r.i.o., stawiającej sobie za cel nowe, jednolite i wszechstronne ustrojowe ujęcie całości tej problematyki. W pełni podzielam zarówno samą tezę, jak i argumentację przytoczoną przez autora na jej poparcie. W istocie bowiem ustrój r.i.o. kształtowany był w ostatnich latach na marginesie przemian ustrojowych i podejmowane przy okazji tych reform nowelizacje ustawy o r.i.o. z 1992 r. miały jedynie charakter dostosowawczy, podczas gdy otwarte pozostają nadal kwestie zasadnicze, odnoszące się do umiejscowienia tej instytucji we współczesnym ustroju RP.

W rozważaniach na temat urzędów kontroli skarbowej wskazać należy zwłaszcza na wyróżnienie organów kontroli skarbowej oraz szczegółową, wnikliwą analizę ich pozycji prawnej i kompetencji, a także precyzyjny opis postępowania. Interesujące są również wnioski odnoszące się do zjawiska rozszerzania zakresu przedmiotowego kontroli oraz podniesienie problemu zagrożeń dla jednolitości postępowania podatkowego w przypadku podjęcia kontroli przez urzędy skarbowe. Na marginesie można sformułować jedynie sugestię poddania bliższej analizie roli inspektorów kontroli skarbowej w postępowaniu karnym skarbowym po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. Kodeksu karnego skarbowego z 10 września 1999 r.[1] Jest to jednak uwaga odnosząca się raczej do następnych wydań podręcznika, gdy będzie już znana praktyka i orzecznictwo ukształtowane na podstawie nowych przepisów.

Ostatni, siódmy rozdział stanowi uzupełnienie wcześniejszych rozważań odnoszących się do warunków polskich. Przyjmując za podstawę analizy metodę prawnoporównawczą, autor przedstawił w nim wybrane przykłady kontroli państwowej w nowych demokracjach europejskich i w Unii Europejskiej. Konsekwentnie ograniczył zakres swoich rozważań do państw, które - podobnie jak Polska - przeszły w ostatnich latach głęboką transformację ustrojową i w zasadzie nie odniósł się do systemów zachodnioeuropejskich. Jedynym w tej kwestii wyjątkiem jest przykład systemu kontroli w Republice Federalnej Niemiec, co jednak autor uzasadnił przede wszystkim ustanowieniem mocy obowiązującej prawa RFN na obszarze byłej NRD. Oczywiście w tym ujęciu zabrakło w podręczniku miejsca na analizę systemów będących punktem odniesienia w dyskusjach nad założeniami polskich rozwiązań w sferze kontroli administracji publicznej, co odnosi się zwłaszcza do systemu francuskiego, tym bardziej, że autor wielokrotnie w innych miejscach pracy nawiązał do tego systemu. W pełni uzasadniony jest natomiast wybór przykładów kontroli państwowej w państwach reaktywujących ustrój demokratyczny w latach 90., przy czym warto zauważyć, że autor wskazał tu na ogólniejsze prawidłowości zarysowujące się w zakresie kontroli oraz podkreślił różnice i podobieństwa polskiej NIK oraz instytucji kontroli w tych krajach. Do szczególnie interesujących rozważań w tej części pracy należą z pewnością uwagi na temat utworzonego w październiku 1997 r. Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Autor omówił pozycję ustrojową Trybunału, jego genezę, organizację i zasady funkcjonowania, a zarazem dostrzegł perspektywę bliskiego współdziałania polskich organów kontroli państwowej z ETO wobec spodziewanego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Reasumując, podręcznik prof. Andrzeja Sylwestrzaka pt. „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej" należy uznać za opracowanie o wysokich walorach naukowych i dydaktycznych, porządkujące złożoną i trudną problematykę, jak również inspirujące i zachęcające do głębszej refleksji. Moim zdaniem, jego czytelnikami powinni być nie tylko studenci i przedstawiciele nauki, ale także szerokie grono praktyków, tj. urzędników pracujących w licznych instytucjach kontroli administracji publicznej.

*prof. dr hab. Janusz Sługocki*

[1] DzU nr 83, poz. 930.

## SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg: **Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 678.

Autorzy przedstawili podstawowe problemy i pojęcia odnoszące się do finansów publicznych. Opisali poszczególne instytucje i jednostki organizacyjne sektora publicznego, sposoby projektowania i uchwalania budżetów różnych szczebli oraz zasady wykonywania i rozliczania budżetu. Poruszyli także zagadnienia dotyczące funkcjonowania funduszy celowych i agencji rządowych w Polsce na przełomie lat 2001 i 2002, rachunkowości i sprawozdawczości podmiotów sektora publicznego, długu publicznego i dyscypliny finansów publicznych. W rozdziale o kontroli i nadzorze w sektorze publicznym omówili zadania Najwyższej Izby Kontroli, kontroli skarbowej i regionalnych izb obrachunkowych. Treść książki uzupełniają: ustawa o finansach publicznych, „Europejska karta samorządu terytorialnego" oraz opracowanie ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego dotyczące zasady przejrzystości finansów publicznych. Stan prawny na 31 grudnia 2001 r.

Kazimiera Winiarska: **Kontrola finansowo-księgowa w praktyce**, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2001, s. 261.

Publikacja w przejrzysty sposób przedstawia zagadnienia należące do zakresu kontroli finansowo-księgowej w firmie. Jest to kontrola środków pieniężnych, rozrachunków i roszczeń, rzeczowych środków obrotowych, majątku trwałego, zatrudnień i wynagrodzeń, kosztów, przychodów, inwestycji, funduszy i kapitałów, inwentaryzacji i systemów informatycznych. Autorka opisała zasady kontroli oraz wskazała konkretne rozwiązania, merytoryczne i organizacyjne, ilustrując je przykładami.

Magdalena Jerzemowska: **Nadzór korporacyjny**, PWE, Warszawa 2002, s. 211.

W pracy zostały omówione zagadnienia dotyczące nadzoru korporacyjnego w różnych krajach świata (Francji, Japonii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii). Autorka szczegółowo opisała dwa modele nadzoru korporacyjnego: anglo-amerykański i kontynentalno-japoński, z uwzględnieniem istniejących między nimi różnic. Przedstawiła zasady nadzoru korporacyjnego zalecane przez różne organizacje międzynarodowe, m.in. OECD, jak również analizę rozwiązań nadzoru korporacyjnego w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

**Ubezpieczenia zdrowotne w Europie Środkowo-Wschodniej - początek drogi. Health Insurence in Central and Eastern Europe - the Beginnings. Strachowanije zdorowia w Centralno-Wostocznoj Jewropie - naczało puti**, redaktor naukowy Romuald Holly, Krajowy Instytut Ubezpieczeń, Warszawa 2001, s. 514.

Celem publikacji jest przedstawienie, na podstawie wybranych parametrów, aktualnego stanu ochrony zdrowia w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Książka składa się z referatów i materiałów prezentowanych na międzynarodowych kongresach, konferencjach, sympozjach i seminariach organizowanych przez Krajowy Instytut Ubezpieczeń w latach 1999-2001 oraz z tekstów uzyskanych od autorów na innych konferencjach krajowych i zagranicznych. Poszczególne referaty zaprezentowano w postaci nadesłanej przez autorów, z zachowaniem ich oryginalnego języka. Nie ma tłumaczenia tekstów, a jedynie skróty wersji oryginalnej. Autorzy dokonali próby sformułowania prognozy zmian w systemach ochrony zdrowia w krajach, w których równolegle zachodzą reformy gospodarcze. Książkę kończy rozdział opracowany przez Romualda Holly'ego, poświęcony wnioskom z doświadczeń reformowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce.

Iwona Koza (red.), Lucyna Osuch-Chacińska, Maria Pełda-Sypuła, Marek Rytelewski: **Nowe prawo wodne**, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 326.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił 18 lipca 2001 r. nową ustawę - Prawo wodne. Autorzy książki skomentowali poszczególne artykuły ustawy dotyczące prawa własności wód, korzystania i ochrony wód, budownictwa wodnego, ochrony przed powodzią i suszą, jak również zarządzania zasobami wodnymi i kontroli gospodarowania wodami. Komentarz dotyczy także tworzenia spółek wodnych i związków wałowych oraz odpowiedzialności za szkody. Publikacja służy wyjaśnieniu podstawowych zagadnień nowej ustawy, a zwłaszcza tych rozwiązań, które są odmienne od dotychczas obowiązujących.