SPIS TREŚCI
Nr 6/2002

autor	tytuł	strona
Rafał Padrak	Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (Część II)	3
opr. Tadeusz Chrościcki	Perspektywy polskiej gospodarki	27
Jarosław Maćkowiak	Współpraca międzynarodowa województw – aspekty prawne	36
Paweł Wieczorek	Budżet Wspólnot Europejskich	45
*		
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Małgorzata Gostyńska	Wysokospecjalistyczne procedury medyczne – dostępność świadczeń i ich finansowanie	66
Eugeniusz Sulik	Wpływ prywatyzacji na rozwój sektora farmaceutycznego	73
Piotr Wasilewski	Nieefektywne pięciolecie	89
RELACJE, POLEMIKI		
Stanisław Laskowski	Proponowane zmiany konstytucyjnej regulacji kompetencji Najwyższej Izby Kontroli	99
Andrzej Derdziuk, Maciej Kowalczyk	Standardy i procedury medyczne w systemie kontroli działań medycznych	109
*		
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
opr.: Jacek Mazur, Józef Płoskonka	Zainteresowanie krajów bałtyckich doświadczeniami NIK w ujawnianiu przyczyn korupcji	117
M.S.	Wizyta Prezesa NIK w Narodowym Urzędzie Kontroli Danii	120
M.T.	Indyjsko-polskie seminarium w sprawie kontroli dochodów budżetowych	122
J.K.	XXV rocznica utworzenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	123
*		
	Trochę historii	125
red.	“Sprawozdanie Kontroli Państwowej z działalności za okres budżetowy 1937/38 r.”	127
	Sygnały o książkach	135
	Roczny spis treści w j. polskim i w j. angielskim	136

Rafał Padrak

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
(Część II)

Przebieg postępowania odwoławczego w II instancji

Uwagi ogólne

Postępowanie odwoławcze przed ciałami kolegialnymi działającymi w ramach NIK (dalej: organami odwoławczymi lub II instancji) wszczyna na obu etapach postępowania kontrolnego wniesienie zastrzeżeń do dyrektora departamentu kontrolnego (tj. dyrektora właściwego departamentu lub delegatury NIK), a w przypadku zastrzeżeń do wystąpień, o których mowa w art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, do Kolegium NIK. Wniesienie tych zastrzeżeń, będących środkami odwoławczymi, jak już wspomniano, charakteryzuje się m.in. suspensywnością i wstrzymuje realizację wyników kontroli do czasu, gdy orzeczenie organu II instancji stanie się ostateczne, tj. niezaskarżalne.

Wniesienie zastrzeżeń powoduje konieczność wyznaczenia składu komisji odwoławczej - organu odwoławczego powoływanego do rozpoznania sprawy. Komisja odwoławcza lub jej członek wyznaczony przez przewodniczącego komisji mogą przeprowadzać czynności dowodowe. Komisje podejmują rozstrzygnięcia w sprawie zastrzeżeń w formie uchwał. Do postępowania odwoławczego przed komisjami rozstrzygającymi stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania przed komisjami odwoławczymi.

Postępowanie odwoławcze kończy się w przypadku zastrzeżeń do treści wystąpienia w momencie doręczenia ostatecznej uchwały wraz z uzasadnieniem. W przypadku zastrzeżeń zgłoszonych do treści protokołu kontroli występuje dodatkowo konieczność wykonania uchwały organu odwoławczego przez kontrolera.

Szczególny przebieg ma postępowanie odwoławcze, w którym zastrzeżenia rozpatruje Kolegium NIK. Według § 56 ust. 1 zarządzenia, przed skierowaniem sprawy na posiedzenie Kolegium, dyrektor departamentu kontrolnego, w którym wystąpienie pokontrolne zostało opracowane, dokonuje analizy zgłoszonych zastrzeżeń i przedkłada pisemne stanowisko prezesowi (wiceprezesowi) NIK. Następnie prezes (wiceprezes) NIK kieruje sprawę na

posiedzenie Kolegium, przedstawiając wystąpienie pokontrolne i powyższe stanowisko. Kolegium NIK jest organem odwoławczym w przypadku wystąpień pokontrolnych podpisywanych przez prezesa (wiceprezesa) NIK. W ustawie o NIK nie uregulowano trybu postępowania w wypadku gdy zastrzeżenia zostaną zgłoszone do wystąpienia podpisanego przez dyrektora generalnego NIK (§ 47 ust. 1 pkt 3 zarządzenia). Wydaje się, że w drodze wnioskowania *a simile* zastrzeżenia te powinny być rozpoznawane również przez Kolegium NIK[35].

Dopuszczalność zastrzeżeń; braki formalne środków odwoławczych

Przed merytorycznym rozstrzygnięciem dokonuje się wstępnego badania zastrzeżeń pod kątem ich dopuszczalności. Rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności zastrzeżeń jest pierwszą czynnością organu odwoławczego.

Wydaje się, że zastrzeżenia są niedopuszczalne, gdy zawierają nieusuwalną wadę prawną lub też gdy braki formalne możliwe do usunięcia nie zostaną naprawione w wyznaczonym przez komisję odwoławczą lub jednego z jej członków terminie. Ustawa o NIK nie zawiera przepisu stanowiącego wprost o zwrocie, odrzuceniu lub odmowie przyjęcia zastrzeżeń obarczonych nieusuwalnymi wadami formalnymi (niedopuszczalnych) albo o dopuszczalności i trybie usuwania braków formalnych pism zawierających zastrzeżenia. Istnienie wad formalnych środków odwoławczych, które podlegają usunięciu, nie powinno czynić zastrzeżeń z tej tylko przyczyny niedopuszczalnymi. Usuwanie braków formalnych powinno się odbywać na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK. W myśl tego przepisu, stosowanego na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy również do zastrzeżeń skierowanych przeciwko treści wystąpienia pokontrolnego, komisja odwoławcza lub członek komisji wyznaczony przez przewodniczącego może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia. Jako że ustawa nie precyzuje zagadnień, które mogą być poruszane w wyjaśnieniach, mogą one dotyczyć zarówno merytorycznych, jak i formalnych kwestii związanych z wniesionymi zastrzeżeniami[36].

Braki formalne mogą polegać np. na podpisaniu zastrzeżeń przez inną osobę niż kierownik jednostki kontrolowanej wymieniony w protokole i niewyjaśnieniu tego faktu,

---

[35] Podobnie W. Robaczyński [w:] *Komentarz...*,op. cit., s.171-172.

[36] Por. E. Jarzęcka-Siwik: *O potrzebie nowelizacji przepisów regulujących postępowanie kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1997, s.40-41. Autorka dopuszcza usuwanie braków formalnych przez kontrolera na etapie zastrzeżeń wnoszonych do kontrolera, natomiast w wypadku

braku uzasadnienia (umotywowania) zastrzeżeń, nieprecyzyjnym sformułowaniu żądania. Wybór sposobu usunięcia braków formalnych, w myśl art. 56 ust. 3 należy do komisji lub wyznaczonego członka i może polegać, w zależności od sytuacji, np. na przyjęciu ustnych wyjaśnień lub żądaniu nadesłania stosownych dokumentów. Oczywiście przy wyborze sposobu usunięcia braków formalnych należałoby mieć na względzie zasadę sprawności i efektywności postępowania kontrolnego. W pisemnym wezwaniu do usunięcia braków formalnych, skierowanym do wnoszącego zastrzeżenia, należałoby zakreślić termin ich usunięcia pod rygorem odmowy przyjęcia zastrzeżeń. Brak reakcji wnoszącego zastrzeżenia pozwalałby domniemywać, że skarżący nie jest zainteresowany kontynuowaniem postępowania odwoławczego.

Istotny dla omawianego zagadnienia jest podział wad prawnych zastrzeżeń na usuwalne (braki formalne) i nieusuwalne wady formalne. W przypadku wad nieusuwalnych podejmowanie działań w celu ich usunięcia byłoby bezprzedmiotowe.

Do tej kategorii można zaliczyć np.:

- wniesienie zastrzeżeń po terminie;

- ponowne zgłoszenie zastrzeżeń w drugim etapie postępowania pomimo wyczerpania toku instancji i braku nowych dowodów;

- wniesienie zastrzeżeń przez podmiot, do którego nie kierowano wystąpienia.

Do wad usuwalnych zastrzeżeń można zaliczyć np.:

- brak uzasadnienia zastrzeżeń;

- podpisanie zastrzeżeń przez inną osobę niż reprezentującego podmiot kontrolowany w trakcie kontroli kierownika jednostki.

W pierwszym wypadku usunięcie braku będzie polegać na sporządzeniu uzasadnienia zastrzeżeń, w drugim na przedstawieniu dokumentu, z którego wynika prawo reprezentowania jednostki kontrolowanej lub innego adresata wystąpienia[37].

Wydaje się, że wniesienie pisma nazwanego zastrzeżeniami lub powołującego się na art. 56 ust. 1 albo 61 ust. 1, którego treść nie będzie zawierała co najmniej zarzutów do rozstrzygnięć NIK (podstaw zaskarżenia), a np. skargę na kontrolera lub dodatkowe wyjaśnienia przyczyn zaistniałych nieprawidłowości, można potraktować - kierując się ich treścią, a nie nazwą lub wskazanym w piśmie przepisem - przez nadanie stosownego biegu takiemu pismu. Rozwiązanie, według którego pismo nazwane bezpodstawnie zastrzeżeniami zostanie uznane za zastrzeżenia zawierające wadę formalną, raziłoby zbędnym formalizmem.

Terminy wnoszenia środków odwoławczych

---

gdy rozpoznawaniem zastrzeżeń zajmować się będzie komisja rozstrzygająca lub Kolegium NIK, proponuje podejmowanie uchwał o oddaleniu zastrzeżeń bez ich merytorycznego rozpoznania.

[37] Według W. Robaczyńskiego, rozpatrywanie zastrzeżeń zgłoszonych bez uzasadnienia jest w każdym przypadku niedopuszczalne, zob. *Komentarz*, op. cit., s.169.

W art. 56 i 61 ustawy o NIK przewidziano jednakowy, 7-dniowy termin wniesienia środków odwoławczych. Zarówno przepis art. 56 ust. 1, jak i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK - jako dzień, od którego należy liczyć termin do złożenia zastrzeżeń (*dies a quo*), uznaje datę otrzymania zastrzeżeń przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany. Można przyjąć, że obliczanie terminów wniesienia środków odwoławczych od daty otrzymania zastrzeżeń jest równoznaczne z występującymi w innych procedurach rozwiązaniami, iż termin dokonania czynności procesowej liczy się od daty doręczenia pisma. Należałoby jednak postulować zmianę wymienionych przepisów ustawy o NIK przez doprecyzowanie, że termin wniesienia zastrzeżeń należy liczyć od dnia doręczenia dokumentów kontrolnych stronie postępowania kontrolnego wyposażonej w zdolność kontrolną, tj. danej jednostce lub organowi[38].

Ustawa o NIK nie zawiera przepisów o terminach dokonania czynności i doręczaniu pism, dlatego odpowiedzi na pytania np. w zakresie sposobu obliczania terminów należy poszukiwać w przepisach innych procedur, stosowanych w drodze analogii, w szczególności najbliższej postępowaniu kontrolnemu procedurze administracyjnej (art. 39-49 i 57-60 k.p.a.).

Zastrzeżenia mogą być złożone osobiście lub przez posłańca w siedzibie departamentu kontrolnego albo za pośrednictwem poczty. Przyjmuje się, wzorem innych procedur, że gdy zastrzeżenia zostały nadane w polskim urzędzie pocztowym przed upływem terminu, termin uważa się za zachowany. Wnoszący zastrzeżenia nie ma obowiązku wysyłania środka odwoławczego listem poleconym. W przypadku wysłania zastrzeżeń listem zwykłym decydujące znaczenie będzie miała data stempla pocztowego na kopercie. Wnoszący zastrzeżenia bierze w takim wypadku na siebie ryzyko niemożności skutecznego wykazania faktycznej daty nadania pisma (np. gdy data na stemplu będzie nieczytelna)[39].

Mimo iż ustawa nie zawiera przepisu o bezskuteczności (niedopuszczalności) środków odwoławczych zgłoszonych po terminie (por. art. 167 k.p.c.), należy uznać, iż wniesienie zastrzeżeń po terminie powoduje, że nie będą one rozpoznawane co do meritum. Za prezentowaną tezą przemawia fakt, iż postępowanie kontrolne, tak jak inne procedury, wiąże się z formalizmem czynności podejmowanych w tym postępowaniu. Jak zostało wskazane wyżej, sprawność przebiegu procesu kontroli jest wartością istotną z punktu widzenia interesu publicznego. Ewentualny konflikt rygoryzmu formalnego z zasadą prawdy obiektywnej może być rozwiązywany lub łagodzony w trakcie realizacji wyników kontroli. Wydaje się, że w przypadku uchybienia terminu wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole

---

[38] Zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (Część I)*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2002, s. 23-24.

[39] Zob. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 147-148.

kontroli, niezależnie od wydania orzeczenia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń, można będzie niekiedy potraktować zawarte w nich wywody jako np. dodatkowe wyjaśnienia z art. 59 ust. 2 ustawy o NIK[40]. Pozwoli to na uwzględnienie przy sporządzaniu wystąpienia pokontrolnego argumentów podnoszonych przez podmiot kontrolowany. Tak więc postępowanie odwoławcze co do meritum nie będzie się toczyło z przyczyn formalnych, jednak powołane w zastrzeżeniach argumenty oraz załączone dowody, powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu ocen kontrolowanej działalności[41].

Uchybienie 7-dniowego terminu wniesienia środka odwoławczego stanowi nieusuwalną wadę formalną i powoduje bezwzględną niedopuszczalność merytorycznego rozpatrywania zastrzeżeń. Ustawodawca nie przewidział instytucji przywrócenia terminu, znanej w innych procedurach (np. art. 58-60 k.p.a.), dzięki której uchybienie terminu z przyczyn niezawinionych przez stronę może zostać konwalidowane. Należy jednak podkreślić, że pismo zawierające zastrzeżenia, wniesione po terminie, nie traci z tego tylko powodu miana środka odwoławczego. W każdym wypadku treść pisma decyduje o tym, czy mamy do czynienia z zastrzeżeniami, czy np. skargą na działania kontrolera lub dodatkowymi wyjaśnieniami złożonymi na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK. Zastrzeżenia zgłoszone po terminie wymagają dalszego procedowania i wydania przez organ odwoławczy formalnego orzeczenia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń.

Szczególne przypadki niedopuszczalności środka odwoławczego ze względu na uchybienia terminów wnoszenia zastrzeżeń występują w sytuacji, gdy:

1) Wniesione zostały do dyrektora departamentu kontrolnego zastrzeżenia do treści protokołu, które nie były uprzednio zgłoszone do kontrolera w trybie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK. Warunkiem *sine qua non* dopuszczalności zgłoszenia zastrzeżeń do dyrektora departamentu kontrolnego NIK jest złożenie zastrzeżeń do kontrolera i nieuwzględnienie tych zastrzeżeń w całości lub części. Wniesienie zastrzeżeń do kontrolera wyznacza co do zasady granice zaskarżenia organom odwoławczym, czyli granicę kontroli ustaleń zawartych w protokole kontroli, dlatego na tym etapie postępowania nie mogą być zgłaszane zastrzeżenia, których zakres wykraczałby poza zakres zastrzeżeń zgłaszanych uprzednio kontrolerowi.

2) Wnoszący zastrzeżenia uchybił 14-dniowego terminu złożenia zastrzeżeń do kontrolera. W takim wypadku, w myśl art. 56 ust. 3 i 4 ustawy o NIK, kontroler jest

---

[40] Wychodząc z założenia, że nie nazwa pisma, ale jego treść rozstrzyga o dalszym z nim postępowaniu.

[41] W przypadku uchybienia terminu wniesienia zastrzeżeń do treści wystąpienia pokontrolnego, wadliwość prezentowanych w nich ocen działalności jednostki kontrolowanej można wykazywać w stanowisku do informacji o wynikach kontroli - art. 64 ust. 2.

zobowiązany dokonać analizy zastrzeżeń również pod kątem formalnym i sporządzić stanowisko, w którym wskazywałby na przekroczenie terminu wniesienia zastrzeżeń[42]. W przypadku wniesienia następnie zastrzeżeń do dyrektora departamentu kontrolnego, komisja odwoławcza - podtrzymując stanowisko kontrolera - podejmowałaby uchwałę o odmowie przyjęcia zastrzeżeń z powodu uchybienia terminu z art. 55 ust. 2 ustawy o NIK, a więc nie badałaby zastrzeżeń co do meritum (zob. dalej).

W przepisach ustawy nie uregulowano kwestii wniesienia środka odwoławczego do niewłaściwego departamentu kontrolnego NIK lub omyłkowo bezpośrednio do prezesa NIK. Pojawia się pytanie, czy został zachowany termin wniesienia zastrzeżeń, jeżeli - choćby niezwłocznie przesłane - trafią do właściwej jednostki organizacyjnej NIK po upływie terminu ich wniesienia. W drodze analogii do art. 65 § 2 k.p.a. należałoby przyjąć, że zastrzeżenia wniesione do niewłaściwego departamentu kontrolnego przed upływem przepisanego terminu są zastrzeżeniami wniesionymi w terminie[43].

Orzekanie w razie stwierdzenia niedopuszczalności wniesionych zastrzeżeń lub nieusunięcia braków formalnych

Treść przepisów § 37 i § 50 zarządzenia mogłaby świadczyć, iż pismo z zastrzeżeniami zawierające nie tylko nieusuwalne wady prawne, ale również jakiekolwiek braki formalne, nie podlega rozpatrywaniu przez organy orzekające w II instancji. W § 37 ust. 1 i § 50 ust. 1 zarządzenia postanowiono, że decyzję w sprawie odmowy przyjęcia zastrzeżeń do treści protokołu oraz do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym podejmuje dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK albo - jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1 § 37 albo ust. 1 § 50 zostaną ujawnione po wyznaczeniu składu komisji odwoławczej - przewodniczący komisji odwoławczej (ust. 3 §§ 37 i 50). Odmowa przyjęcia zastrzeżeń do treści protokołu w myśl § 37 ust. 1 zarządzenia następuje, jeżeli zostały zgłoszone: a) przez osobę nieuprawnioną, b) po upływie terminu lub

---

[42] Zob. R. Szyc [w:] *Czy właściwa interpretacja i dobra praktyka ?*, „Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 4/2002, s. 121-122. Natomiast zdaniem W. Robaczyńskiego, kontroler powinien odmówić przyjęcia zastrzeżeń i poinformować o tym zgłaszającego zastrzeżenia w notatce służbowej, *Komentarz,* op. cit.*,* s. 148-149.

[43] Por. W. Robaczyński: *Komentarz*, op. cit., s. 152. Gdyby jednak nieprawidłowo zastosować w drodze analogii rozwiązania przyjęte w postępowaniu cywilnym, prowadziłoby to do odmiennych, niekorzystnych dla wnoszącego zastrzeżenia wniosków. W postanowieniu z 17.09.1997 r., sygn. akt II UKN 238/97, OSNAP 1998/14/439, Sąd Najwyższy orzekł, że wniesienie apelacji do sądu drugiej instancji zamiast do sądu pierwszej instancji, po prawidłowym pouczeniu strony o trybie i sposobie wniesienia środka odwoławczego, nie usprawiedliwia przekroczenia terminu z art. 369 § 1 k.p.c. Na powyższym przykładzie można dostrzec, jakie znaczenie dla zastosowania właściwej normy prawnej (oraz interpretacji przepisów) w postępowaniu kontrolnym ma określenie charakteru prawnego tego postępowania i prawidłowe ustalenie zasad nim rządzących.

c) są niedopuszczalne z mocy ustawy i informuje o tym zgłaszającego. Przepisy § 50 ust. 1 i ust. 3 dotyczą odmowy przyjęcia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, jeżeli zostały zgłoszone: a) przez osobę nieuprawnioną, b) po upływie terminu lub c) bez uzasadnienia. Przepisy § 37 i § 50 (ust. 1 i 3) zarządzenia budzą poważne wątpliwości co do zgodności z art. 93 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że przepisy zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów kontrolowanych. W przepisach zarządzenia nie przewidziano jakiejkolwiek możliwości weryfikacji podjętych jednoosobowo decyzji o odmowie przyjęcia zastrzeżeń, co jest niezgodne z zasadą dwuinstancyjności postępowania kontrolnego. Wydaje się bowiem, że w art. 56 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK w sposób odmienny uregulowano tryb postępowania dyrektora departamentu kontrolnego NIK w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń.

Stosownie do przepisów art. 56 ust. 1 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska, o którym mowa w art. 55 ust. 4, zgłosić na piśmie umotywowane zastrzeżenia do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, który przekazuje je, w celu rozpatrzenia, komisji odwoławczej. Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, do zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych stosuje się odpowiednio art. 56.

W przepisach ustawy o NIK, ani w innych przepisach powszechnie obowiązujących, nie przewidziano formalnego badania wniesionych zastrzeżeń przez dyrektora jednostki organizacyjnej NIK lub przewodniczącego komisji odwoławczej. Według art. 56 ust. 1 ustawy o NIK, dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK „przekazuje" zastrzeżenia komisji odwoławczej w celu rozpatrzenia. Wydaje się, że przyznanie w § 37 ust. 1 i 3 oraz § 50 ust. 1 i 3 zarządzenia upoważnienia do decydowania o odmowie przyjęcia zastrzeżeń dyrektorowi albo przewodniczącemu komisji odwoławczej nie znajduje umocowania w ustawie o NIK i jest sprzeczne z art. 1 ust. 3, art. 56 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 tej ustawy. Przepisy § 37 ust. 1 i 3 oraz § 50 ust. 1 i 3 zarządzenia są sprzeczne z art. 93 ust. 2 Konstytucji, ponieważ mają charakter powszechnie obowiązujący i stanowią podstawę podjęcia decyzji o odmowie przyjęcia zastrzeżeń wobec kontrolowanej jednostki oraz z art. 202 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady kolegialności działania NIK. Prowadzi to do wniosku, że oprócz merytorycznego badania zastrzeżeń, także formalna kontrola terminowości i dopuszczalności ich wniesienia przekazana została do wyłącznej kompetencji komisji odwoławczej.

Ze względów praktycznych celowe byłoby uproszczenie postępowania odwoławczego w stosunku do zastrzeżeń zawierających nieusuwalną wadę prawną, przez przekazanie decyzji

o odmowie ich przyjęcia dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK[44]. Jednakże *de lege lata* decyzja w przedmiocie odmowy przyjęcia zastrzeżeń z powodu wad formalnych należy do organu kolegialnego, a nie do dyrektora departamentu kontrolnego albo przewodniczącego komisji. W procedurze kontrolnej istnieje potrzeba zapewnienia ochrony podmiotowi kontrolowanemu, który w państwie prawa nie powinien być zdany na niekwestionowany i jednostronny osąd kontrolującego i postawiony w roli biernego odbiorcy ustaleń wyników kontroli. NIK w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji w stosunku do podmiotów kontrolowanych nie może postępować według reguł ustanowionych przez siebie w zarządzeniu (akcie wewnętrznym), lecz musi kierować się określonymi zasadami ustalonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w ustawie o NIK[45]. Treść przepisów art. 56 ust. 1 i 4 oraz art. 61 ust. 1 ustawy o NIK wskazuje, że uchwałę w sprawie zastrzeżeń podejmuje komisja odwoławcza. Uchwała komisji odwoławczej o odmowie przyjęcia zastrzeżeń będzie niewątpliwie uchwałą w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń. Przepisy § 38 ust. 2, § 41 i § 50 ust. 5, § 51 ust. 2 zarządzenia nie tworzą zamkniętego katalogu rodzajów uchwał, gdyż taka interpretacja wymienionych przepisów zarządzenia byłaby niezgodna z art. 56 ust. 4 ustawy o NIK. W ustawie o NIK nie wymieniono bowiem rodzajów podejmowanych uchwał, co pozwala formułować wniosek o otwartym katalogu uchwał komisji. W § 37 i § 50 zarządzenia decyzję o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przekazano dyrektorowi departamentu kontrolnego lub przewodniczącemu organu odwoławczego, w związku z czym nie przewidziano możliwości wydawania takiego orzeczenia przez organ odwoławczy.

Z pewnością podjęcie przez komisję odwoławczą uchwały o odmowie przyjęcia zastrzeżeń i przejście całego trybu odwoławczego nie prowadzi do przyspieszenia postępowania kontrolnego[46], jednakże jest to mniejsze zło, niż narażanie NIK na zarzuty naruszania przez Izbę konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz postępowania sprzecznego z treścią art. 56 ust. 1 i 4 ustawy o NIK.

---

[44] W piśmie Departamentu Prawno-Organizacyjnego NIK, znak WPR/WPL-0272-46-38/02/EJS z 18.03.2002 r. zaproponowano, jak się wydaje błędnie, by w przypadku stwierdzenia przekroczenia ustawowego terminu zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego informować podmiot zgłaszający zastrzeżenia, że z powodu niedopełnienia wymogów formalnych nie można jego pisma uznać za prawidłowo złożone zastrzeżenia i wskazywać te okoliczności, z których wynika przekroczenie terminu.

[45] Por. J. Jagielski: *Z problematyki procedur kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2002, s.6-7.

[46] Czy będzie natomiast prowadziło do wydłużenia postępowania, zależy wyłącznie od trafności podejmowanych uchwał o odmowie przyjęcia zastrzeżeń i organizacji pracy w Izbie.

Skuteczność oświadczeń o cofnięciu zastrzeżeń

Obowiązujące przepisy nie regulują kwestii cofnięcia zastrzeżeń. W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd o względnej dopuszczalności cofnięcia zastrzeżeń[47]. Zdarzeniem, które powodowałoby niedopuszczalność cofnięcia zastrzeżeń byłoby wyznaczenie komisji odwoławczej lub przystąpienie przez komisję odwoławczą do ich rozpatrywania - do tego czasu zastrzeżenia mogłyby być skutecznie wycofane. Jeśli cofnięcie zastrzeżeń nastąpiłoby jeszcze przed wyznaczeniem składu komisji odwoławczej (czy też przystąpieniem przez komisję do rozpoznawania zastrzeżeń), sprawie nie nadawano by dalszego biegu, komisja pozostawiałaby zastrzeżenia bez rozpatrzenia. Złożenie oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń w toku ich rozpoznawania przez organ kolegialny miałoby nie wywoływać skutków prawnych, ponieważ przepisy ustawy o NIK i zarządzenia nie przewidują żadnej formy umorzenia postępowania, a w przypadku zastrzeżeń do wystąpienia, gdy NIK wystosowała więcej niż jedno wystąpienie, mogłoby to prowadzić do rozbieżności ocen w sytuacji, gdy zastrzeżenia dotyczą treści wystąpienia pokontrolnego i wystosowano kilka wystąpień do różnych podmiotów[48].

Wydaje się jednak, że powyższe poglądy nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach dotyczących NIK, nie gwarantują w dostatecznym stopniu przestrzegania zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu kontrolnym. Czy w przypadku zmian na stanowisku kierownika jednostki kontrolowanej w trakcie postępowania odwoławczego i niepodzielania zarzutów zgłoszonych przez poprzednika, o dopuszczalności cofnięcia zastrzeżeń ma *de facto* decydować jedynie data wyznaczenia komisji odwoławczej przez dyrektora departamentu kontrolnego? Warto zauważyć, że przystąpienie komisji odwoławczej do rozpatrywania zastrzeżeń w praktyce nie będzie podlegało weryfikacji przez zainteresowanych. Z kolei niezawarcie w przepisach ustawy o NIK i zarządzenia - jako rodzaju orzeczenia - uchwały o umorzeniu postępowania nie powinno obligować komisji do dalszego badania sprawy co do meritum w sytuacjach, gdy zastrzeżenia są bezzasadne i zgłaszający je podmiot po rozważeniu sprawy z tego właśnie powodu chce zakończyć postępowanie. Brak wyraźnego wskazania orzeczenia o umorzeniu postępowania w przepisach zarządzenia, tj. po wejściu w życie Konstytucji RP - aktu o wewnętrznym charakterze, nie oznacza jeszcze, że taka uchwała w aktualnym stanie prawnym nie może zapaść. W myśl art. 56 ust. 4, komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń,

---

[47] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, *O potrzebie nowelizacji* ..., „Kontrola Państwowa" nr 1/1997, s. 41; W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 158-159.

[48] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, tamże.

która powinna zawierać uzasadnienie. W przepisach ustawy o NIK nie uregulowano rodzajów uchwał, a ich wyliczenie w zarządzeniu, jak już wcześniej wspomniano, nie jest wyczerpujące.

Konieczność poczynienia ustaleń zgodnych ze stanem faktycznym oraz dokonania obiektywnych ocen wskazuje na potrzebę badania oświadczeń o cofnięciu zastrzeżeń przez organ odwoławczy. Wydaje się, że z punktu widzenia ustrojowej zasady praworządności wystarczająca byłaby kontrola ustaleń zawartych w protokole kontroli oraz ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym pod kątem ich zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Postępowaniem kontrolnym kieruje NIK, której obowiązkiem jest baczyć, by prawo nie było naruszane. Dopiero po stwierdzeniu, iż cofnięcie zastrzeżeń nie prowadzi do naruszenia prawa, organ odwoławczy powinien podjąć uchwałę o umorzeniu postępowania odwoławczego. W przeciwnym razie powinna zapaść uchwała o nieuwzględnieniu cofnięcia zastrzeżeń[49], a postępowanie odwoławcze powinno być kontynuowane. Jest to rozwiązanie znane w innych procedurach[50], np. według art. 137 k.p.a. strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

W przypadku podjęcia uchwały o umorzeniu postępowania przez komisję odwoławczą, *de lege lata* również ta uchwała - jako uchwała w sprawie zastrzeżeń – w terminologii prawnoprocesowej kończąca postępowanie w sprawie, podlegać powinna zatwierdzeniu przez prezesa NIK (art. 56 ust. 4 oraz art. 61 ust. 1). Analogiczna uchwała Kolegium NIK oraz komisji rozstrzygającej będzie ostateczna (art. 61 ust. 3, art. 56 ust. 6 oraz art. 61 ust. 1).

Postępowanie dowodowe

Po zakończeniu badania przez komisję odwoławczą kwestii formalnych organ odwoławczy przystępuje do merytorycznego rozpoznawania wniesionych zastrzeżeń. Przepis art. 56 ust. 3 ustawy o NIK stanowi, że komisja odwoławcza lub jeden z jej członków, wyznaczony przez przewodniczącego komisji, może przyjmować wyjaśnienia od wnoszącego zastrzeżenia oraz kontrolera, a gdy uzna to za konieczne, przeprowadzać inne czynności

---

[49] Będzie to również uchwała w sprawie zastrzeżeń. W wyniku zastosowania wykładni celowościowej art. 56 ust. 4 ustawy o NIK, ze względu na sprawność przebiegu postępowania, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że uchwała ta nie byłaby zatwierdzana przez prezesa NIK, gdyż nie kończy postępowania.

[50] Zob. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s.159.

dowodowe[51]. Z cytowanego przepisu wynika, że katalog czynności dowodowych, które może przeprowadzać komisja odwoławcza jest otwarty i w postępowaniu odwoławczym dopuszczalne jest np. przesłuchiwanie świadków, dokonywanie oględzin, pobieranie wyjaśnień od pracowników jednostki kontrolowanej. Zasadą powinno być rozpoznawanie zastrzeżeń na podstawie wniesionego środka odwoławczego zawierającego uzasadnienie oraz zgromadzone w trakcie kontroli akta kontroli, w tym protokół kontroli lub wystąpienie pokontrolne. W związku z tym, że treść zastrzeżeń oraz protokołów lub wystąpień może wymagać wyjaśnień, ustawodawca dopuścił możliwość pobierania wyjaśnień od składającego zastrzeżenia oraz kontrolera. Wydaje się, że wyjaśnienia pobierane od kontrolera są szczególnym środkiem dowodowym, który nie występuje w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Jest to jeden z nielicznych pierwiastków kontradyktoryjności występujących w postępowaniu kontrolnym. Natomiast innych czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym należy dokonywać jedynie w razie konieczności, interpretowanej z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej, zasady dwuinstancyjności oraz zasady sprawności i efektywności postępowania kontrolnego (gdy komisja lub jeden z jej członków uzna to za konieczne – art. 56 ust. 3 ustawy o NIK).

Zasadą jest ustalanie stanu faktycznego przez kontrolera w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w jednostce kontrolowanej, a więc w I instancji. Zadaniem organów odwoławczych jest kontrola kwestionowanych rozstrzygnięć podjętych w I instancji i temu celowi powinno służyć postępowanie dowodowe w postępowaniu II instancji. Samodzielne ustalanie stanu faktycznego przez organ odwoławczy co do zasady jest sprzeczne z dwuinstancyjnością postępowania kontrolnego, ponieważ uniemożliwia zaskarżenie tych ustaleń ze względu na brak instancji, do której można byłoby się odwołać. Jednakże nie byłby słuszny pogląd, iż np. niewyjaśnienie w trakcie kontroli wszystkich istotnych okoliczności faktycznych danej kwestii poruszonej w zastrzeżeniach, dotyczącej jednostkowego faktu kontrolnego, powinno zawsze skutkować uchyleniem w tej części lub w całości postępowania kontrolnego i przekazaniem do ponownego rozpatrzenia w I instancji. W tym wypadku konflikt zasady dwuinstancyjności z zasadą sprawności i efektywności postępowania kontrolnego należy rozstrzygnąć na korzyść tej drugiej i przeprowadzić stosowne postępowanie dowodowe w II instancji. Jedynie niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych z punktu widzenia całego procesu kontroli (celów kontroli) powinno skutkować uchyleniem postępowania kontrolnego.

[51] Na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy o NIK, przepis art. 56 ust. 3 stosuje się odpowiednio w przypadku zastrzeżeń rozpatrywanych przez Kolegium.

Problem zgodności z ustawą o NIK rozpoznawania zastrzeżeń na posiedzeniach jawnych

Przepisy rozdziału 6 zarządzenia, dotyczącego zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu kontroli i rozdziału 8, w którym uregulowano rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, wprowadzają dwa rodzaje posiedzeń w postępowaniu odwoławczym prowadzonym zarówno przed komisją odwoławczą, jak i komisją rozstrzygającą – posiedzenia jawne i niejawne (§§ 38-40, 44 ust. 1 oraz §§ 50 ust. 4 i 5, 51 oraz 53).

W art. 65 ustawy o NIK zawarte zostało upoważnienie do określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad prowadzenia postępowania w sprawie zastrzeżeń. W ustawie o NIK nie dokonano podziału posiedzeń - ze względu na możliwość udziału danych osób w posiedzeniu - na posiedzenia jawne i niejawne. Przepis art. 56 ust. 3 ustawy o NIK stanowi, że komisja odwoławcza lub jeden z jej członków, wyznaczony przez przewodniczącego, może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia i kontrolera, a gdy uzna to za konieczne, przeprowadzać także inne czynności dowodowe. Pojawia się kwestia, czy wprowadzenie w zarządzeniu dwóch rodzajów posiedzeń można traktować jako uszczegółowienie przepisów ustawy o NIK, czy też podział ten jest sprzeczny z art. 65, art. 56 ust. 3 oraz art. 61 ust. 1 ustawy o NIK ze względu na brak ustawowego umocowania do jego dokonania. Wydaje się, że określenie rodzajów posiedzeń decyduje o charakterze danej procedury prawnej, przesądza o modelu postępowania, w tym wypadku postępowania odwoławczego prowadzonego w ramach postępowania kontrolnego. Jest to kwestia zasadnicza i powinna być uregulowana w ustawie o NIK z tym zastrzeżeniem, że może oczywiście podlegać bardziej szczegółowej regulacji w aktach prawnych niższej rangi. Tymczasem ustawa o NIK milczy na temat rodzajów posiedzeń w postępowaniu odwoławczym. Wynikający z przepisów zarządzenia obowiązek wyznaczania prowadzenia posiedzeń jawnych i zawiadamiania o nich wnoszących zastrzeżenia negatywnie wpływa na szybkość i tak skomplikowanego postępowania odwoławczego. Wprowadzenie do postępowania odwoławczego regulacji charakterystycznych dla procedur opartych na zasadach jawności oraz przekazu ustnego zmienia ustalony w ustawie model postępowania kontrolnego. Z powyższych względów uzasadniony wydaje się wniosek, że przepisy §§ 38, 39 ust. 1, 40, 41 ust. 1, 44 ust. 1 oraz §§ 50 ust. 4 i 5, 51 oraz 53 zarządzenia, w zakresie, w jakim dotyczą posiedzeń jawnych, są sprzeczne z art. 65, art. 56 ust. 3 i art. 61 ust. 1

ustawy o NIK[52]. W konsekwencji, poglądy o konieczności prowadzenia postępowania dowodowego wyłącznie na posiedzeniu jawnym straciłyby na aktualności[53]. Postępowanie dowodowe prowadzone w II instancji powinno toczyć się w zasadzie niejawnie, tj. analogicznie jak w postępowaniu I instancji[54].

Proponowana interpretacja powoduje przyspieszenie postępowania odwoławczego, które stanie się z powrotem postępowaniem pisemnym i niejawnym, ograniczonym co do zasady do treści zastrzeżeń, które są konfrontowane z rozstrzygnięciami NIK zapadłymi w I instancji.

Orzeczenia w postępowaniu odwoławczym

Stosownie do art. 56 ust. 4 ustawy o NIK, komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń w pełnym składzie, większością głosów i niezwłocznie przekazuje ją wraz z uzasadnieniem prezesowi lub upoważnionemu przez niego wiceprezesowi Najwyższej Izby Kontroli; po zatwierdzeniu uchwała komisji odwoławczej jest ostateczna. Według ust. 5 i 6 art. 56, w razie odmowy zatwierdzenia uchwały, prezes lub upoważniony wiceprezes NIK powołuje dla ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń komisję rozstrzygającą, której uchwała jest ostateczna.

W wypadku wystąpień pokontrolnych przekazywanych przez prezesa lub wiceprezesów NIK, organem odwoławczym jest Kolegium NIK (art. 61 ust. 2 ustawy o NIK). Kolegium podejmuje ostateczną uchwałę w sprawie zastrzeżeń, która wraz z uzasadnieniem jest doręczana zgłaszającemu zastrzeżenia. Uchwały Kolegium zapadają w obecności co najmniej połowy składu Kolegium NIK, w tajnym głosowaniu, większością głosów. W wypadku gdy w wyniku głosowania za i przeciw uchwale opowie się równa liczba głosujących, o przyjęciu uchwały rozstrzyga przewodniczący, którym jest prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes (art. 61 ust. 3 oraz art. 24 ust. 1-3 ustawy o NIK).

Na podstawie przepisów ustawy o NIK można wyróżnić ostateczne uchwały organów odwoławczych. Uchwały ostateczne to takie, które nie mogą być zmienione lub uchylone zarówno przez złożenie środka odwoławczego, jak i w wyniku skorzystania przez prezesa lub

---

[52] Zob. R. Padrak [w:] *Problem zgodności z Konstytucją RP i ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2001, s. 15-16. W konsekwencji w niniejszym artykule pominięto omawianie ww. przepisów zarządzenia.

[53] Zob. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 155.

[54] Niejawność postępowania nie jest oczywiście równoznaczna z tajnością w potocznym tego słowa rozumieniu; por. R. Padrak: *Zasada „kontradyktoryjności" w postępowaniu kontrolnym*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 14.

upoważnionego wiceprezesa NIK z kasacyjnych uprawnień do odmowy zatwierdzenia uchwały. Ustawodawca nie sprecyzował przesłanek odmowy zatwierdzenia. Należy przyjąć, że odmowa taka może nastąpić gdy prezes NIK poweźmie przekonanie lub choćby podejrzenie, iż uchwała komisji odwoławczej jest nieprawidłowa[55]. Odmowa zatwierdzenia uchwały nie wymaga uzasadnienia. W ustawie nie zakreślono terminu zatwierdzenia uchwały ani nie określono formy, w której decyzja prezesa zapada - tak więc może to być nawet notatka na uchwale „odmawiam zatwierdzenia" albo samo zarządzenie (postanowienie) o powołaniu komisji rozstrzygającej. Zawarcie w ustawie o NIK przepisów o jednoosobowym zatwierdzaniu uchwały komisji odwoławczej nie narusza zasady kolegialności, ponieważ ostateczne rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym należą do kolegialnego organu odwoławczego[56]. Ostatecznymi uchwałami są zawsze uchwały podjęte przez Kolegium NIK, komisje rozstrzygające oraz zatwierdzone uchwały komisji odwoławczych.

Zarówno w ustawie o NIK, jak i zarządzeniu, nie uregulowano przepisów dotyczących narady przed wydaniem uchwały, sposobu głosowania (w tym kolejności głosowania przez poszczególnych członków komisji[57]), podpisywania uchwał oraz możliwości zgłaszania zdania odrębnego. Tak jak to zapisano w § 42 ust. 1 i § 52 ust. 1 zarządzenia, należy stwierdzić, że wszystkie uchwały w sprawie zastrzeżeń - wraz z uzasadnieniem - podpisują wszyscy członkowie komisji; członek komisji ma prawo zgłosić zdanie odrębne, zaznaczając to przy podpisywaniu uchwały. Zdanie odrębne wymaga uzasadnienia na piśmie. Warto zwrócić uwagę, iż członek komisji, który głosował przeciwko podjętej większością głosów uchwale, ma również obowiązek podpisania uchwały. Głosowanie przeciwko podjętej uchwale nie rodzi obowiązku zgłaszania zdania odrębnego; jest to uprawnienie członka komisji, który nie zgadza się z sentencją uchwały. Członek komisji odwoławczej zgłaszający zdanie odrębne powinien ujawnić ten fakt przez umieszczenie przy swoim podpisie np. liter „v.s." (*votum separatum*) lub zwrotu „zdanie odrębne". Dopiero zgłoszenie zdania odrębnego nakłada na członka komisji obowiązek sporządzenia pisemnego uzasadnienia. Ustawa o NIK oraz zarządzenie nie określiły terminu, w ciągu którego uzasadnienie uchwały lub uzasadnienie zdania odrębnego powinno być sporządzone. Sprawność postępowania kontrolnego wymaga, by uzasadnienia sporządzane były niezwłocznie.

---

55 Zob. W. Robaczyński: *Komentarz*, op. cit., s.158.

56 Zob. E. Jarzęcka-Siwik [w:] *O potrzebie nowelizacji ...,* op. cit., s. 39. Autorka wspomina o „elemencie kasacji", tj. decyzji w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej.

57 Wydaje się, że wzorem zasad obowiązujących np. w postępowaniu karnym, pierwszy powinien głosować członek komisji zajmujący najniższe stanowisko, a w razie zajmowania równorzędnych stanowisk o pierwszeństwie powinien decydować staż pracy na tym stanowisku. Ostatni powinien głosować przewodniczący komisji – zob. art. 109 § 2 k.p.k.

W przepisach § 41 i § 51 ust. 2 zarządzenia wymieniono 3 rodzaje uchwał[58]:

1) uwzględniające zastrzeżenia w całości;

2) uwzględniające zastrzeżenia w części i oddalające zastrzeżenia w pozostałym zakresie;

3) oddalające zastrzeżenia w całości.

Oprócz wymienionych uchwał można wyróżnić proponowane w niniejszym artykule uchwały o[59]:

4) nieuwzględnieniu oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń (pkt VIII.5);

5) umorzeniu postępowania odwoławczego w przypadku skutecznego złożenia oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń (pkt VIII.5);

6) odmowie przyjęcia zastrzeżeń w wypadku gdy zastrzeżenia obarczone są nieusuwalną wadą prawną, np. zostały wniesione po terminie lub gdy braki formalne nie zostały usunięte w wymaganym terminie (pkt VIII.4);

7) uchyleniu postępowania kontrolnego w całości lub w części i przekazaniu do ponownego rozpoznania[60], uchylenie postępowania w całości dotyczy sytuacji, w których kontrola „cofa się" do etapu ustalania stanu faktycznego, znosi w całości prowadzone dotychczas postępowanie kontrolne; ma to miejsce, gdy zastrzeżenia dotyczą treści wystąpienia, uchylenie postępowania w całości odnosi się do obu etapów postępowania – ustalenia stanu faktycznego i dokonania ocen kontrolowanej działalności; zgromadzone w uchylonym postępowaniu materiały dowodowe powinny wejść w skład akt ponownej kontroli, jednakże powinny podlegać ponownej ocenie dowodowej; uchylenie postępowania w części może mieć miejsce w przypadku zastrzeżeń do treści wystąpienia - uchylenie postępowania może dotyczyć tylko drugiego etapu postępowania kontrolnego, a sprawa wraca do postępowania w I instancji, powodując obowiązek ponownego sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.

---

[58] W związku z kwestionowaniem zgodności z ustawą o NIK podziału posiedzeń na jawne i niejawne pomijam uchwały wymienione w § 38 ust. 2 i § 50 ust. 5 zarządzenia.

[59] Nazewnictwo poszczególnych rodzajów uchwał jest sprawą wtórną, można dopuścić np. podejmowanie uchwały o oddaleniu zastrzeżeń z przyczyn formalnych, zamiast uchwały o odmowie przyjęcia zastrzeżeń. Trzeba mieć na uwadze, że proponowana lista uchwał w sprawie zastrzeżeń może nie być wyczerpująca ze względu na treść art. 56 ust. 4 ustawy o NIK.

[60] Zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze ... Część I*, op. cit., s. 36. Komisja rozstrzygająca nie może jednak uchylić uchwały komisji odwoławczej i przekazać jej sprawy do ponownego rozpatrzenia - zob. W. Robaczyński: *Komentarz*, op. cit., s. 158.

Dokonując klasyfikacji wyżej wymienionych uchwał należy stwierdzić, że uchwały z pkt 1-3 oraz 7 są uchwałami rozstrzygającymi zastrzeżenia co do istoty, natomiast uchwały z pkt 4-6 dotyczą kwestii formalnych[61]. Orzeczenia wymienione w pkt 1-3 i 5-7 kończą postępowanie przed organem odwoławczym, który je wydał, natomiast podjęcie uchwały z pkt 4 powoduje obowiązek kontynuowania postępowania. Wynika stąd wniosek, że tylko uchwały kończące postępowanie przed komisją odwoławczą powinny być na podstawie art. 56 ust. 4 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK przekazywane przez przewodniczącego komisji prezesowi (wiceprezesowi) NIK do zatwierdzenia.

W § 42 ust. 2 zarządzenia wskazano, że niezależnie od zgłoszonych zastrzeżeń, komisja może wskazać na potrzebę ponownego przeprowadzenia kontroli. Interpretując ten przepis łącznie z art. 56 ust. 4 ustawy o NIK należy stwierdzić, że wspomniane rozstrzygnięcie powinno zapaść w formie uchwały. Podejmowanie uchwały np. o uwzględnieniu zastrzeżeń z jednoczesnym wskazaniem na potrzebę przeprowadzenia ponownej kontroli (albo uchylenie postępowania) byłoby sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania kontrolnego i nieracjonalne. Stwierdzenie przez organ odwoławczy niewyjaśnienia istotnych z punku widzenia celów kontroli okoliczności faktycznych albo nieważności postępowania, np. związanej z wykonywaniem czynności kontrolnych w jednostce przez kontrolera wyłączonego z mocy ustawy, powinno spowodować powtórne ustalenie stanu faktycznego. Nie może tego dokonać organ odwoławczy, ze względu na zasadę dwuinstancyjności (ustalenie stanu faktycznego przez organ II instancji pozbawia podmiot kontrolowany możliwości zaskarżenia tych ustaleń). Zasady ekonomiki procesowej nakazują, by w razie stwierdzenia różnych uchybień procedowania ograniczyć orzekanie do dalej idących kwestii zasadniczych, które pochłaniają mniej istotne zarzuty, czyniąc ich rozpatrywanie zbędnym. W takim wypadku dokonywanie zmian w protokole byłoby bezprzedmiotowe. Pojawia się pytanie, czy organ odwoławczy jest władny decydować o ponownej kontroli, czy leży to w wyłącznej kompetencji prezesa NIK lub dyrektora departamentu kontrolnego. Wydaje się, że konstytucyjna zasada kolegialności działania NIK dostatecznie uzasadnia tezę, iż organy odwoławcze są uprawnione do orzekania o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, czyli podejmowania decyzji o ponownej kontroli. Ponadto uchwały komisji odwoławczej są zatwierdzane przez prezesa NIK lub upoważnionego wiceprezesa, który ma możliwość kasacji uchwał komisji[62].

---

[61] Z teoretycznego punktu widzenia rozstrzygnięcia formalne powinny zapadać w formie postanowień. Wydawania postanowień w sprawie zastrzeżeń nie przewiduje jednak ustawa o NIK.

[62] Odmienny pogląd wyraża W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 154 i 157. Precyzując swój pogląd zawarty w artykule pt. *Wyłączenie kontrolera jako rodzaj gwarancji zasady bezstronności Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2001 na s. 27-28, uważam, że o przeprowadzeniu ponownej kontroli powinien decydować prezes NIK lub dyrektor departamentu kontrolnego tylko wtedy, gdy w postępowaniu odwoławczym nie wykryto przyczyny uchylenia postępowania albo postępowanie odwoławcze nie toczyło się (quasi-wznowienie postępowania) czy też organ odwoławczy nie zawarł orzeczenia o ponownym przeprowadzeniu kontroli.

Doręczanie uchwał organów odwoławczych i sposób ich wykonywania

Na mocy art. 56 ust. 7 oraz art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 3 ustawy o NIK, ostateczne uchwały organów odwoławczych doręcza się zawsze zgłaszającemu zastrzeżenia. Doręczanie uchwały innym podmiotom lub osobom jest uzależnione od tego, czy zastrzeżenia dotyczyły treści protokołu, czy wystąpienia. W przypadku zastrzeżeń do treści protokołu, w § 43 ust. 1 i § 44 ust. 2 zarządzenia postanowiono, że ostateczną uchwałę komisji odwoławczej lub komisji rozstrzygającej doręcza się również kontrolerowi. Ma to niewątpliwie związek z koniecznością prowadzenia dalszego postępowania oraz wykonania uchwały nakazującej dokonanie zmian lub uzupełnień w protokole. W stosunku do innych uchwał ostatecznych doręczanie ich kontrolerowi wydaje się zabiegiem sztucznym, ponieważ kontroler niewątpliwie zapozna się z ich treścią - uchwała będzie przecież włączona do akt kontroli.

Uchwały uwzględniające zastrzeżenia w całości lub części wymagają określenia sposobu, w jaki następuje zmiana treści protokołu lub wystąpienia. W przepisach zarządzenia uregulowano tę kwestię odmiennie w przypadku zastrzeżeń do treści protokołu i do treści wystąpienia. Przepis § 36 ust. 3 zarządzenia jest jednocześnie wskazówką dla organów odwoławczych, w jaki sposób formułować sentencję uchwały uwzględniającej zastrzeżenia do treści protokołu. W sentencji uchwały uwzględniającej zastrzeżenia zgłoszone do treści protokołu organ odwoławczy powinien nakazać kontrolerowi dokonanie zmian i uzupełnień zgodnie z treścią uchwały (arg. z § 43 ust. 2 zarządzenia). Według § 36 ust. 3 zarządzenia, kontroler dokonuje zmiany protokołu w ten sposób, że dołącza do niego stosowny tekst w brzmieniu:

1) „Ustalenia na s. ... skreśla się”;

2) „Uzupełnienie do s. ... protokołu kontroli”;

3) ”Treść ustaleń na s. ... otrzymuje brzmienie...”

Przyjęte w zarządzeniu rozwiązanie opiera się na założeniu, że protokół kontroli podpisywany jest przez kontrolera, który powinien postąpić tak jak w przypadku rozpatrywanych przez niego zastrzeżeń w trybie art. 55 ustawy o NIK, tj. sporządzić ciąg dalszy protokołu, złożyć swój podpis, a następnie przedstawić do podpisu kierownikowi jednostki kontrolowanej.

W przypadku ostatecznych uchwał: oddalających zastrzeżenia do treści protokołu, umarzających postępowanie odwoławcze lub odmawiających przyjęcia zastrzeżeń - kontroler przedstawia protokół kontroli do podpisu i przystępuje do realizacji wyników kontroli. Podjęcie uchwały o uchyleniu postępowania kontrolnego i przekazaniu sprawy do ponownego

rozpoznania, w myśl powyżej przedstawionej interpretacji, nakładałoby na dyrektora departamentu kontrolnego obowiązek wystawienia upoważnienia do kontroli (art. 30 ust. 2 ustawy o NIK) lub wyznaczenia pracownika nadzorującego czynności kontrolne do kontrolowania danej jednostki (art. 30 ust. 3) i ponownego przeprowadzenia kontroli.

Na mocy § 54 zarządzenia, ostateczną uchwałę organu odwoławczego przekazuje się m.in. dyrektorowi właściwego departamentu kontrolnego, a w wypadku gdy kopie wystąpienia otrzymały inne jednostki - także tym jednostkom. Wymienione w § 54 inne jednostki, które otrzymały wystąpienie, to przede wszystkim inne jednostki organizacyjne NIK, np. departament kontrolny, który koordynuje daną kontrolę. Nie można wykluczyć, że będzie to także np. prokuratura, która w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym zażądała wystąpienia pokontrolnego i otrzymała ten dokument przed ostatecznym orzeczeniem komisji.

W uchwale uwzględniającej zastrzeżenia zgłoszone do treści wystąpienia organ odwoławczy samodzielnie dokonuje zmian lub uzupełnień w treści wystąpienia. W celu zwiększenia przejrzystości wystąpień pokontrolnych, należałoby postulować, by w sytuacji znacznych zmian w treści wystąpienia sporządzane były teksty jednolite wystąpień. Doręczona dyrektorowi departamentu kontrolnego ostateczna uchwała jest włączana do akt kontroli (arg. z § 55 zarządzenia). Treść ostatecznej uchwały organu odwoławczego, z wyjątkiem uchwały o uchyleniu postępowania kontrolnego, powinna być uwzględniona przy sporządzaniu informacji o wynikach kontroli (art. 64 ustawy o NIK). W przypadku uchwały o uchyleniu postępowania kontrolnego w całości lub części, analogicznie jak na etapie ustalania stanu faktycznego, należy podjąć czynności w celu przeprowadzenia ponownej kontroli lub przystąpić do ponownego opracowania wystąpienia.

Ostateczną uchwałę organu odwoławczego doręcza się również wnoszącemu zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego (art. 56 ust. 6 w zw. z art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 3 ustawy o NIK). Na mocy art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany - w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni - poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Powyższy termin jest liczony od dnia otrzymania ostatecznej uchwały (ust. 2). Przepis art. 62 jest przykładem *lex imperfectae*, ponieważ NIK nie ma w zasadzie żadnych środków prawnych w stosunku do podmiotów kontrolowanych, które umożliwiłyby wyegzekwowanie tego obowiązku. NIK jest organem kontroli, nie ma więc uprawnień nadzorczych i możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu

kontrolowanego, na co warto zwrócić uwagę już przy formułowaniu wniosków pokontrolnych. Z tego powodu mogą pojawić się trudności w udowodnieniu przed sądem, na czym może polegać utrudnienie kontroli, o którym mowa w art. 98 ustawy o NIK, w sytuacji nieudzielenia jakiejkolwiek odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Wątpliwe wydaje się również utrudnianie kontroli przez niezgodne z prawdą poinformowanie NIK o wykonaniu tych wniosków. Po zakończeniu drugiego etapu postępowania NIK sporządza informację o wynikach przeprowadzonej kontroli. Podstawą tej informacji w świetle ustawy są protokoły kontroli i wystąpienia – przepis art. 64 ust. 1 ustawy o NIK nie wymienia w tym miejscu odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne. *De lege ferenda* należałoby rozważyć nowelizację przepisu karnego ustawy o NIK przez uznanie, że uchylanie się od kontroli oraz utrudnianie jej prowadzenia w postaci enumeratywnych czynów jest przestępstwem, a nie jedynie wykroczeniem. Inne, wyczerpująco wymienione przypadki nagannego zachowania uczestników kontroli (np. niepoinformowanie NIK o realizacji wniosków pokontrolnych, podanie w odpowiedzi na wystąpienie nieprawdziwych informacji), mogłyby być ewentualnie potraktowane jako wykroczenia zagrożone grzywną.

Jednolitość ocen kontrolowanej działalności

W ustawie o NIK nie uregulowano trybu skorygowania ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kilku uprawionym podmiotom, w sytuacji gdy np. zastrzeżenia wniósł tylko jeden z tych podmiotów i zastrzeżenia te zostały uwzględnione. Istnieje realne niebezpieczeństwo wystąpienia istotnych rozbieżności w ocenach tej samej działalności i np. dezorientacji jednostek w przedmiocie wykonania wniosków pokontrolnych. Może to również powodować komplikacje na etapie sporządzania informacji o wynikach kontroli (w informacji o wynikach kontroli należałoby w zasadzie przyjmować ocenę skorygowaną w postępowaniu odwoławczym).

Dokonywanie zmian w treści wystąpień skierowanych już do innych podmiotów aniżeli ten, który zgłosił zastrzeżenia, stanowi *de facto* uchylenie lub zmianę pierwotnego wystąpienia w określonym zakresie i „cofnięcie" postępowania do etapu kierowania wystąpienia pokontrolnego. Pojawia się pytanie, czy ponowne wystąpienie pokontrolne może zostać zaskarżone na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK? Wydaje się, że jeżeli skierowanie ponownego wystąpienia miałoby miejsce po uprawomocnieniu się pierwotnego wystąpienia, rozwiązania przedstawionego problemu - wobec istnienia luki prawnej - należałoby poszukiwać w stosowanych w drodze analogii przepisach Kodeksu postępowania

administracyjnego, dotyczących wznowienia postępowania. W szczególności, według art. 145 § 1 pkt 8) k.p.a., wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Oznaczałoby to, że jeżeli wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie innego wystąpienia, które zostało zmienione lub uchylone, istnieją podstawy do wznowienia postępowania kontrolnego z urzędu. Podstawą do sporządzenia ponownego wystąpienia byłby stosowany odpowiednio art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że adresatowi ponownego wystąpienia przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń[63].

Rozwiązaniem niewymagającym posiłkowania się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania może być, występujące niekiedy w praktyce, sukcesywne kierowanie wystąpień pokontrolnych, najpierw do jednostki kontrolowanej, następnie - po zakończeniu postępowania odwoławczego lub po bezskutecznym upływie terminów wniesienia zastrzeżeń - do innych podmiotów. Wystąpienia adresowane do podmiotów kontrolowanych zawierają kompleksową ocenę kontrolowanej działalności, ich treść jest najobszerniejsza i dlatego im należy się pierwszeństwo. Mankamentem tego rozwiązania jest wydłużenie postępowania kontrolnego. *De lege ferenda* można rozważyć połączenie do łącznego rozpoznania wszystkich zastrzeżeń w sytuacji, gdy choćby jeden z podmiotów zgłosił zastrzeżenia. Byłby to przypadek współuczestnictwa adresatów wystąpienia i wzajemnej reprezentacji na korzyść, a także wstrzymania prawomocności ustaleń Izby do czasu bezskutecznego upływu terminu do wniesienia zastrzeżeń przez wszystkie uprawnione podmioty, do których wystosowano wystąpienie. Prezentowane rozwiązanie, jeżeli miałoby prowadzić do przyspieszenia postępowania kontrolnego, wymagałoby równoczesnego sporządzania i wysyłania wszystkich wystąpień.

Problem dopuszczalności kontroli działań NIK przez Naczelny Sąd Administracyjny

W piśmiennictwie dotyczącym NIK pojawiają się poglądy powołujące się na treść art. 16 pkt 4 i art. 20 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[64], według których rozstrzygnięcia organu kontroli podlegają zaskarżeniu do NSA. Poglądy te opierają się na założeniu, że czynności kontrolne są aktami lub czynnościami z zakresu

[63] W sytuacji gdy ponowne wystąpienie adresat otrzymał przed uprawomocnieniem się pierwotnego wystąpienia, wydaje się, że wobec nieuregulowania w ustawie o NIK kwestii daty związania NIK rozstrzygnięciami zawartymi w wystąpieniu, racjonalne będzie zaakceptowanie dopuszczalności cofnięcia (zmiany) przez NIK pierwotnego wystąpienia.

[64] Dz U nr 74, poz. 368, ze zm.

administracji publicznej, dotyczącymi przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, natomiast NIK jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy o NSA, a w każdym razie innym organem w zakresie, w jakim został powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Skarga do NSA na działania NIK miałaby przysługiwać wyłącznie podmiotom prywatnym wyszczególnionym w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, ze względu na konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45, 77 ust. 2 i 78 Konstytucji) oraz administracyjnoprawny stosunek kontroli pomiędzy Izbą a tymi podmiotami[65].

NSA w dotychczasowym orzecznictwie prezentował jednolite stanowisko i odrzucał skargi wnoszone od rozstrzygnięć NIK[66]. Orzeczenia NSA spotkały się z aprobatą zdecydowanej większości przedstawicieli doktryny nauki prawa administracyjnego. Podnoszono m.in., że Konstytucja RP z 1997 r. jednoznacznie kształtuje NIK jako wyłącznie wyspecjalizowany organ kontroli państwowej, z wyeksponowaną niezależnością w szczególności od organów szeroko pojętej władzy wykonawczej. Gwarancją ustrojową tej niezależności jest bezpośrednie powiązanie i podległość NIK Sejmowi, a więc władzy ustawodawczej. NIK nie jest organem administracji - jest natomiast niezależnym organem kontroli państwowej. Wskazuje na to już sama systematyka Konstytucji RP z 1997 r., w której NIK usytuowano w osobnym rozdziale IX, mającym za przedmiot organy kontroli państwa i ochrony prawa. Szczególną cechą będącą gwarancją poszanowania prawa jest ukształtowanie uprawnień NIK wyłącznie w granicach działalności kontrolnej. NIK - zarówno w świetle Konstytucji, jak i obowiązującej ustawy o NIK - jest organem kontroli, tzn. nie posiada uprawnień nadzorczych, oznaczających prawo ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego. Działania NIK same przez się nie kształtują sytuacji prawnej kontrolowanego, nie zmieniają jego pozycji prawnej. NIK nie jest organem sprawującym administrację publiczną, a „sprawy kontroli" nie zaliczają się do kategorii spraw ze sfery administracji publicznej. Celem natomiast kontroli NIK jest przedstawienie faktycznego stanu spraw ocenianych wedle czterech konstytucyjnych kryteriów. Kontrola rozstrzygnięć NIK przez sąd administracyjny jest możliwa dopiero wtedy, gdy powstanie wyraźny przepis rangi ustawowej, ustanawiający uprawnienia NSA jako instancji odwoławczej w sprawach kontroli[67].

---

[65] Zob. K. Pawłowicz: *Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych*, „Państwo i Prawo" nr 12/2001, s. 40 i nast.; K. Pawłowicz: *Ochrona według prawa administracyjnego*, „Rzeczpospolita" z 08.05.1997 r.

[66] Zob. post. NSA z 13.06.1997 r., III SA 828/97; uchwała składu 7 sędziów NSA z 26.04.1999 r., FPS 5/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 78; por. też post. NSA z 23.03.1983 r., II St 116/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 18.

[67] Zob. m.in. M. Szubiakowski w glosie do post. NSA z 13.06.1997 r., „Glosa" nr 4/1998, s. 15; A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity...,* „Rzeczpospolita" z 31.10.2000 r.; Zbigniew Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s.3 i nast.

Wobec powyższego w obecnym stanie prawnym i praktyce orzeczniczej skargi na działania NIK do NSA są niedopuszczalne, a przy nadmiernie rozbudowanym i skomplikowanym postępowaniu odwoławczym, także niecelowe. Dopiero w przypadku dokonania zmian w ustawie o NIK, polegających na uproszczeniu postępowania odwoławczego, można rozważać nowelizację przepisów ustawy o NSA lub ustawy o NIK i wprowadzenie skargi podmiotów prywatnych na ściśle określone działania NIK, np. przekroczenie przedmiotowego lub podmiotowego zakresu kontroli. Należałoby jednak przedtem zadać pytanie, czy w obecnym stanie sądownictwa administracyjnego oraz wobec dużej liczby spraw zaległych państwo polskie stać na wieloletnie oczekiwanie na prawomocne rozstrzygnięcia co do legalności działań podejmowanych przez NIK. Poznanie wyników i efektów kontroli NIK mogłoby wówczas mieć wyłącznie walory historyczne.

Uwagi *de lege ferenda*

Od września 2000 r. do stycznia 2001 r. eksperci organizacji SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe*) w ramach przeglądu partnerskiego dokonali oceny i wystosowali zalecenia m.in. w zakresie uregulowań prawnych kontroli państwowej w Polsce. Eksperci SIGMA sugerowali nowelizację ustawy o NIK, zmierzającą m.in. do połączenia protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument przedkładany kontrolowanemu podmiotowi. Podnoszono w szczególności, że obecne rozwiązania wydają się dość skomplikowane i niepotrzebne oraz nieuzasadnione pod względem kosztów. Eksperci SIGMA nie dostrzegli żadnych wyraźnych atutów obecnego systemu. Należy zgodzić się z opiniami ekspertów SIGMA, iż zawarcie w jednym dokumencie pokontrolnym całości materii kontrolnej - zarówno ustaleń, jak i ocen, uwag oraz ewentualnych wniosków - przyspieszy proces kontroli, wpłynie na spójność i zwięzłość dokonanego opracowania, wyeliminuje tak szczegółowe przedstawianie faktów, z których część nie jest wykorzystywana w dalszym postępowaniu.

Poniżej przedstawiono szczegółowe uwagi *de lege ferenda*, które mogłyby uprościć postępowanie odwoławcze i przyspieszyć postępowanie kontrolne. Dla przykładu: zastrzeżenia mogłyby być wnoszone do komisji odwoławczej działającej przy prezesie NIK, za pośrednictwem dyrektora departamentu kontrolnego. Prezes (wiceprezes) NIK każdorazowo wyznaczałby skład komisji odwoławczej (orzeczników) np. spośród pracowników NIK zatrudnionych w Wydziale Orzecznictwa lub w powołanej w tym celu jednostce organizacyjnej NIK - Departamencie Odwoławczym. W skład Departamentu

Odwoławczego (Wydziału Orzecznictwa) powinni wchodzić pracownicy NIK mający kwalifikacje do wykonywania zawodu sędziego – pełniący każdorazowo funkcję przewodniczących komisji, oraz – ze względu na szeroki obszar kontrolowanych zagadnień - specjaliści z zakresu ekonomii lub nauk technicznych (członkowie komisji). Orzecznicy przy podejmowaniu uchwał byliby niezawiśli, czego gwarancją byłaby m.in. stałość ich wynagrodzeń. Wysokość wynagrodzeń orzeczników mogłaby być bezpośrednio związana z wysokością wynagrodzeń np. sędziów NSA.

Ustalanie stanu faktycznego i ocena kontrolowanej działalności w I instancji zawierane byłyby w jednym dokumencie pokontrolnym, podpisywanym ze strony organu kontroli przez dyrektora departamentu kontrolnego, parafowanym również przez kontrolera oraz właściwych doradców (koordynującego kontrolę oraz prawnego). Jeden egzemplarz dokumentu pokontrolnego wręczany byłby do podpisu podmiotowi kontrolowanemu. Do dyrektorów departamentów kontrolnych należałaby zasadniczo tylko formalna kontrola wniesionych zastrzeżeń (badanie dopuszczalności, w tym terminowości wniesienia, ewentualne przedłużanie terminu do wnoszenia zastrzeżeń, wzywanie do uzupełniania braków formalnych), czyli prowadzenie tzw. postępowania międzyinstancyjnego.

Dyrektor departamentu kontrolnego:

1) niezwłocznie przekazywałby do komisji odwoławczej przy prezesie NIK zastrzeżenia wraz ze stanowiskiem departamentu kontrolnego w przedmiocie zasadności zgłoszonych zastrzeżeń;

2) wydawałby postanowienie o odmowie przyjęcia (odrzuceniu) zastrzeżeń z uzasadnieniem, od którego służyłoby zażalenie do ww. komisji odwoławczej, co realizowałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania kontrolnego; w przypadku uwzględnienia zażalenia, powołana już przez prezesa NIK komisja odwoławcza rozpoznawałaby niezwłocznie wniesione zastrzeżenia co do meritum;

3) w przypadku stwierdzenia oczywistej zasadności zgłoszonych zastrzeżeń, uwzględniałby zastrzeżenia i dokonywał stosownych zmian w przedkładanym jednostce kontrolowanej dokumencie, co kończyłoby lub ograniczało postępowanie odwoławcze do kwestii nieuwzględnionych.

W przypadku stwierdzenia oczywistej omyłki w przedstawionym jednostce kontrolowanej dokumencie, dyrektor departamentu kontrolnego powinien mieć możliwość – również z urzędu – wydawania postanowień o sprostowaniu oczywistej omyłki, co byłoby zgodne z zasadą prawdy obiektywnej i uprościłoby postępowanie.

Po niezwłocznym przekazaniu akt kontroli przez departament kontrolny, prezes NIK wyznaczałby 3-osobowy skład komisji odwoławczej, w tym przewodniczącego składu i referenta sprawy. Postępowanie odwoławcze powinno się toczyć wyłącznie na posiedzeniu

niejawnym, co do zasady w granicach określonych przez umotywowane zastrzeżenia, przy zachowaniu uprawnień orzeczników wynikających z art. 56 ust. 3 ustawy o NIK (możliwość przyjmowania wyjaśnień, przeprowadzania w razie potrzeby innych czynności dowodowych).

Wszystkie orzeczenia komisji odwoławczej powinny być ostateczne, uzasadniane na piśmie i doręczane wnoszącemu zastrzeżenia. Komisja odwoławcza wydawałaby następujące orzeczenia:

1) uchwały uwzględniające zastrzeżenia i dokonujące stosownych zmian w dokumencie przedstawionym jednostce kontrolowanej;

2) uchwały oddalające zastrzeżenia w całości lub części (z dokonaniem przez samą komisję stosownych zmian);

3) w szczególnie uzasadnionych wypadkach: uchwały uchylające postępowanie kontrolne i nakazujące dyrektorowi departamentu kontrolnego przeprowadzenie postępowania kontrolnego od początku (np. w razie stwierdzenia, że kontrola prowadzona była przez kontrolera podlegającego wyłączeniu z postępowania na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o NIK),;

4) postanowienia odrzucające zastrzeżenia w razie stwierdzenia niedopuszczalności zastrzeżeń dopiero przez komisję (gdy dyrektor departamentu kontrolnego nie odmówił ich przyjęcia);

5) postanowienia umarzające postępowanie odwoławcze w razie uznania przez komisję dopuszczalności oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń.

Realizacja tych postulatów *de lege ferenda* znacznie modyfikowałaby dotychczasowe uregulowania postępowania odwoławczego, zbliżając je do modelu funkcjonowania francuskiego Trybunału Obrachunkowego. Proponowane rozwiązania wydają się być stanowiskiem kompromisowym, możliwym do zaakceptowania przez zwolenników i przeciwników sądowej kontroli działań NIK. Komisje odwoławcze stałyby się jednym z quasi-sądowych organów ochrony prawnej, korzystającym z atrybutów niezawisłości przy orzekaniu, lecz działającym w strukturze organizacyjnej NIK[68]. Mając na uwadze zalecenia pokontrolne ekspertów SIGMA, pożądana wydaje się dyskusja na łamach „Kontroli Państwowej" na temat kierunku i zakresu zmian w procedurze odwoławczej NIK.

mgr Rafał Padrak
Delegatura NIK w Lublinie

[68] Zob. Z. Kmieciak [w:] *Dopuszczalność i celowość* ..., op. cit., s. 9.

Tadeusz Chrościcki

PERSPEKTYWY POLSKIEJ GOSPODARKI

Jednym z podstawowych celów średniookresowej strategii gospodarczej naszego kraju jest doprowadzenie do powrotu gospodarki polskiej na ścieżkę szybkiego wzrostu i poprawy sytuacji na rynku pracy, a co za tym idzie – wstrzymanie rozszerzenia się sfery ubóstwa. Lata 2001-2002 to bowiem okres wyraźnego zwolnienia trendów rozwojowych, co przy rekordowej liczbie absolwentów szukających zatrudnienia, niedostatecznym przyroście nowych miejsc pracy, konieczności kontynuowania reform strukturalnych i ograniczaniu kosztów osobowych przez podmioty gospodarcze, stało się przyczyną bardzo wysokiego bezrobocia. W końcu 2002 r. bez pracy pozostawało około 3,5 mln osób, a stopa bezrobocia osiągnęła nienotowany dotychczas poziom prawie 19%.

Niski wzrost gospodarczy był skutkiem zarówno uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Uwarunkowania wewnętrzne - to konsekwencja nadmiernie restrykcyjnej polityki makroekonomicznej lat poprzednich, zmierzającej do "zamrożenia" popytu krajowego. Utrzymywanie bardzo wysokich realnych stóp procentowych i nadwartościowy złoty pozwoliły co prawda obniżyć inflację do rekordowo niskiego poziomu, ale osłabiły popyt krajowy. Załamały się przede wszystkim procesy inwestycyjne. Szacunki wskazują, że w latach 2001-2002 nakłady na cele prorozwojowe w całej gospodarce zmalały o prawie 20%, w tym w przemyśle przetwórczym aż o prawie jedną czwartą, przy czym w tym dziale gospodarki regres inwestycyjny datuje się od 1999 r. Podmioty gospodarcze, mimo że część z nich dysponowała znacznymi oszczędnościami, nie inwestowały, napotykając barierę zbytu. Inwestowaniu nie sprzyjały także: trudna sytuacja przedsiębiorstw, na którą poza drogim kredytem wpłynęły wysokie obciążenia podatkowe i pozapłacowe koszty zatrudnienia oraz sztywne regulacje Kodeksu pracy. W najbliższych latach będzie to wydatnie utrudniało poprawę konkurencyjności naszej gospodarki.

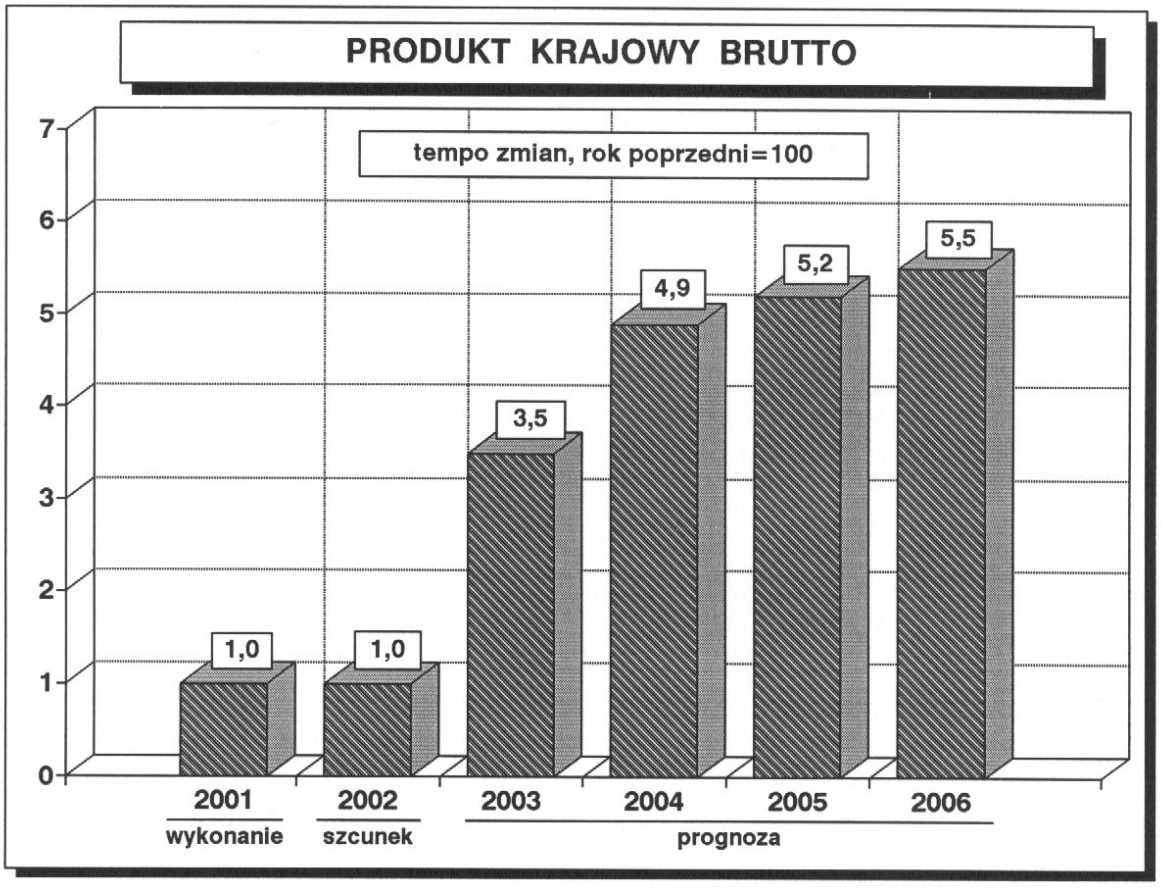
Wśród uwarunkowań zewnętrznych najistotniejsze jest pogorszenie się koniunktury światowej, w tym szczególnie w Stanach Zjednoczonych, Japonii i Niemczech - w kraju będącym naszym największym partnerem handlowym, do którego przeznaczamy około jedną trzecią całej oferty eksportowej. U naszego zachodniego sąsiada tempo wzrostu PKB zmalało w 2002 r. zaledwie do 0,6%, ograniczając tym samym popyt importowy.

Niekorzystnym procesom w sferze realnej towarzyszyła zapaść finansów publicznych. W 2001 r. luka między dochodami a wydatkami budżetu państwa zwiększyła się ponad dwukrotnie i w relacji do PKB osiągnęła 4,5%, a w 2002 r. zwiększyła się do 5,4%, czego przyczyną było m.in. realizowanie kilku potrzebnych, ale niestety zbyt drogich reform społecznych.

Odzyskiwanie przez polską gospodarkę wysokiego tempa wzrostu uzależnione jest przede wszystkim od przebiegu reform strukturalnych i stabilizacji finansów państwa. Szczególnie ważne jest uelastycznienie rynku pracy i zmniejszenie fiskalnych obciążeń podmiotów gospodarczych. Będzie to sprzyjało tworzeniu nowych, produkcyjnych miejsc pracy.

Według założeń przyjętych przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2003 r., już w tym roku realne może być zwiększenie PKB o 3,5%, wobec średniego rocznego tempa wzrostu w latach 2001-2002 o około 1%. Lata 2004-2006 będą okresem dalszego przyspieszania dynamiki wzrostu gospodarczego. W 2004 r. wyniesie on prawie 5%, w 2005 r. przekroczy ten pułap, a w 2006 r. zbliży się do 5,5%.

Rysunek 1



Zajdą przy tym istotne zmiany w strukturze determinantów wzrostu. O ile w latach 2001-2002 dynamika popytu wewnętrznego była wyraźnie niższa od dynamiki PKB, to począwszy od 2004 r. znacząco ją przewyższy. Przede wszystkim już w 2003 r. przewiduje się przełamanie spadkowej tendencji nakładów inwestycyjnych. Wzrosnąć one mogą o prawie 6%, a w latach 2004-2006 średniorocznie o około 13%. Natomiast dynamika spożycia indywidualnego (z dochodów osobistych) będzie się zwiększać w tempie 2,6% w 2003 r., 3,5% w 2004 r., 3,7% w 2005 r. i 2006 r. Istotnymi czynnikami proinwestycyjnymi będą: poprawa wyników finansowych przedsiębiorstw (sprzyjać temu powinny m.in. obniżenie obciążeń podatkowych i zmiany zasad odpisów amortyzacyjnych), tańszy kredyt, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz środków Unii Europejskiej z funduszy akcesyjnych.

Według „Przedakcesyjnego programu gospodarczego", ożywienie koniunktury światowej, w tym gospodarek krajów Unii Europejskiej, wywoła już od 2003 r. zwiększony popyt na polskie towary i będzie stymulować nasz eksport. Mimo to nastąpi odwrócenie dotychczas obserwowanych tendencji; wzrost wypłat za import - ze względu na powiększające się zapotrzebowanie na dobra inwestycyjne i zaopatrzeniowe - będzie wyższy od wzrostu wpływów z eksportu. Tendencja ta utrzyma się przez cały prognozowany okres aż do 2006 r. Dynamika obrotów handlowych z zagranicą może być z roku na rok coraz większa. Wpływy z eksportu, które w 2003 r. będą o prawie 6% większe niż przed rokiem, w 2004 r. przekroczą poziom poprzedniego roku o ponad 8%, a w latach 2005-2006 osiągną tempo dwucyfrowe. Natomiast wypłaty za import w całym prognozowanym okresie zwiększać się mogą w skali wyższej o 1,5 do 2,5 pkt proc.

Będzie malało saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących, których główną pozycję stanowią dochody z handlu przygranicznego. Jeszcze w 2003 r. saldo to wyniesie 3,2 mld USD, ale już w 2006 r. tylko około 2 mld USD.

Postępujące procesy integracyjne oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będą sprzyjały powiększaniu się nadwyżki na rynku kapitałowym i finansowym.

W kolejnych latach, dzięki wzrastającemu zainteresowaniu inwestorów zagranicznych naszym krajem, należy się spodziewać coraz większego napływu kapitału, zarówno o charakterze długoterminowym, jak i krótkoterminowym. Polska szczególnie liczy na inwestycje typu *greenfield,* które pomogą dostosować naszą gospodarkę do wymogów unijnych. Ponadto - w ramach funduszy pomocowych - oczekiwane są dodatkowe środki, stanowiące w niektórych latach równowartość 3% PKB. Warunkiem ich uzyskania jest jednak zaangażowanie funduszy krajowych, co powinno stać się priorytetem przy opracowywaniu założeń ustaw budżetowych na najbliższe lata.

Zakłada się, że w latach 2003-2006 wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich może wynieść średnio w roku ponad 8 mld USD.

Pomimo przyspieszonych wpływów z eksportu, duże potrzeby importowe będą podstawowym czynnikiem decydującym o powiększaniu się rozmiarów deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Deficyt ten, który w 2002 r. szacuje się na 6,8 mld USD, w 2003 r. zwiększy się do 8,7 mld USD, a w 2006 r. może przekroczyć 12 mld USD. W rezultacie jego relacja do PKB może się w połowie tej dekady zbliżyć do 6%. Nie będzie to jednak stanowiło zagrożenia dla równowagi zewnętrznej kraju ze względu na sposób finansowania tego deficytu i wysokie rezerwy dewizowe. W latach 2003-2006 średnie pokrycie deficytu inwestycjami bezpośrednimi przekroczy 70%, a rezerwy dewizowe NBP równoważyć będą około ośmiomiesięczne wydatki na import.

Olbrzymim obciążeniem dla polskiej gospodarki będzie natomiast obsługa naszego zadłużenia zagranicznego. Spłaty rat kapitałowych i odsetek od długoterminowego długu będą nasz kraj kosztować w latach 2002-2006 około 44 mld USD. Najwyższe płatności dotyczą 2006 r., kiedy to na ten cel trzeba będzie przeznaczyć ponad 11 mld USD. Sfinansowanie tak znacznych kosztów obsługi zadłużenia wymaga dopływu nowych środków zagranicznych.

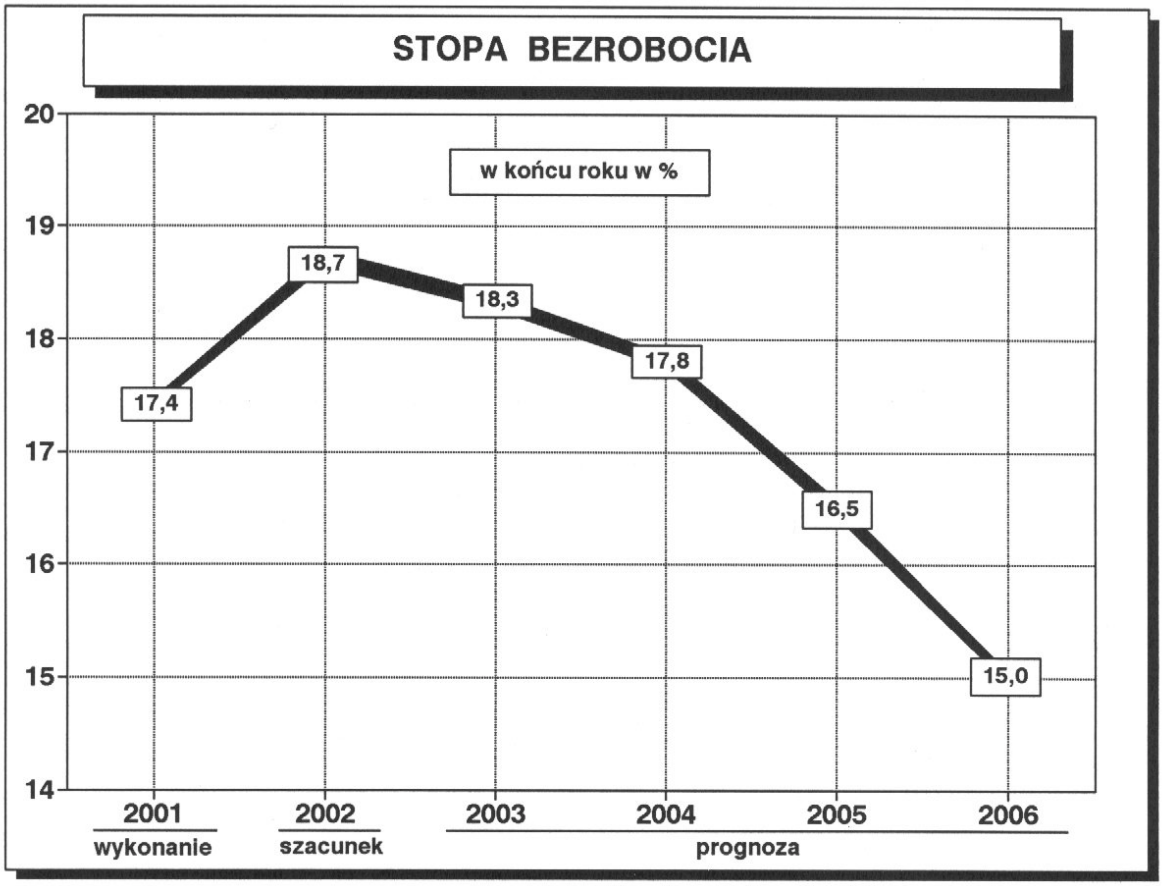
Przewiduje się, że w latach 2003-2006 Narodowy Bank Polski będzie nadal realizował politykę pieniężną w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, dążąc do uzyskania stabilizacji cen na poziomie zapewniającym Polsce spełnienie inflacyjnego kryterium konwergencji (tj. trwałego osiągnięcia inflacji nie wyższej niż 1,5 pkt proc. powyżej średniej stopy w trzech krajach Unii Europejskiej o najniższej dynamice cen). Realizacji tego celu podporządkowana będzie polityka stóp procentowych banku centralnego, w tym krótkoterminowej stopy procentowej operacji otwartego rynku, za pomocą której NBP oddziałuje na oprocentowanie kredytów i depozytów w bankach komercyjnych. Prognozuje się, że średnia roczna stopa operacji otwartego rynku ukształtuje się w 2006 r. na poziomie około 4,5%, wobec 7% w końcu 2002 r. Złagodzeniu warunków monetarnych będzie sprzyjała stabilizacja oczekiwań inflacyjnych, brak zagrożeń dla realizacji celu inflacyjnego ze strony czynników popytowych oraz poprawa sytuacji sektora finansów publicznych. Istotną przesłanką dla spadku poziomu nominalnych i realnych stóp procentowych będzie również wzrost wiarygodności kredytowej Polski, związany z członkostwem w Unii Europejskiej.

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego wiązać się będzie z systemem płynnego kursu walutowego, dzięki czemu zmniejsza się ryzyko powstawania napięć mogących prowadzić do zjawisk kryzysowych. W ramach tego systemu Rada Polityki Pieniężnej może interweniować na rynku walutowym, jeśli to stanie się niezbędne dla realizacji celu inflacyjnego.

Utrwalenie inflacji na niskim poziomie (2-3%) umożliwi spełnienie innych kryteriów z Maastricht - obniżenie długoterminowych stóp procentowych i ustabilizowanie kursu walutowego, co pozwali na ubieganie się o członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej. Przystąpienie do strefy euro przyniesie polskiej gospodarce dodatkowe korzyści, takie jak obniżenie kosztów pozyskania kapitału, redukcja kosztów transakcyjnych, ożywienie w ramach wzajemnego handlu poprzez wyeliminowanie ryzyka kursowego i zwiększenie przejrzystości cen. Przed tą decyzją najbardziej prawdopodobnym scenariuszem kształtowania się kursu złotego będzie jego stopniowe realne umacnianie się w stosunku do euro i dolara amerykańskiego.

Dramatyczna sytuacja na rynku pracy zacznie poprawiać się od 2003 r. Pozytywnym czynnikiem kształtującym ten rynek będzie wzrost liczby miejsc pracy w sektorze usług. Miejsca pracy tam utworzone pozwolą na zrekompensowanie spadku liczby zatrudnionych w pozostałych sektorach. Ponadto zakłada się, że wejdą w życie rozwiązania zawarte w programie „Przedsiębiorczość - rozwój – praca” (w szczególności program „Pierwsza praca”), które umożliwią tworzenie miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach, poprzez np. czasowe obniżenie kosztów zatrudnienia absolwentów w małych i średnich przedsiębiorstwach. Wspierane także będzie podejmowanie przez absolwentów samodzielnej działalności gospodarczej, m.in. w wyniku zagwarantowania dostępu do kapitału i ogólnego obniżania kosztów prowadzenia takiej działalności. Od 2004 r. powinien znacząco zwiększyć się popyt na pracę, a od 2003 r. maleć będzie przyrost ludności w wieku produkcyjnym (w 2002 r. wyniesie on 265 tys. osób, a w 2006 r. już tylko około 115 tys.). Pozwoli to na stopniowe zmniejszanie bezrobocia. W końcu 2006 r. bez pracy pozostanie 2,6 mln osób, a stopa bezrobocia ukształtować się może na poziomie około 15%.

Rysunek 2



Trudna sytuacja na rynku pracy i dążenie przedsiębiorstw do minimalizowania kosztów osobowych ograniczą presję na wzrost wynagrodzeń. Szacuje się, że średnie roczne tempo wzrostu realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w latach 2003-2006 ukształtuje się na poziomie około 1,5%.

Przed polityką fiskalną stoją trudne do realizacji zadania, które są następstwem niekorzystnej sytuacji, w jakiej znalazły się finanse publiczne w latach 2001-2002. Konieczne jest stopniowe dążenie do obniżenia poziomu deficytu, a w dalszej perspektywie zbilansowanie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Pozwoli to na złagodzenie polityki pieniężnej, a w rezultacie sprzyjać będzie wyższej dynamice i trwałości wzrostu gospodarczego. Działania będą dotyczyły zarówno dochodów, jak i wydatków sektora. Ich struktura i zakres powinny być tak kształtowane, by z jednej strony nie stanowić bariery ograniczającej rozwój przedsiębiorstw, z drugiej zaś zapewniać na tyle wysoki poziom dochodów sektora finansów publicznych, by stworzyć możliwość finansowania dziedzin prorozwojowych dla gospodarki. Zasadnicze przedsięwzięcia dotyczyć będą ograniczenia nadmiernych wydatków, m.in. zakresu kosztownego systemu indeksacji

płac w sferze budżetowej i zasiłków z pomocy społecznej. Zmaleje wysoki udział wydatków socjalnych w budżecie państwa. Jednocześnie reformy strukturalne pozwolą na zmniejszenie dotacji dla nierentownych przedsiębiorstw.

Wejście Polski do UE znajdzie odzwierciedlenie w poziomie zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych. Kraj nasz będzie zobligowany do wpłacania co roku składki na rzecz tej organizacji (w 2004 r. ponad 2,4 mld euro) oraz pokrywania kosztów związanych z uczestnictwem w instytucjach unijnych. Uszczupleniu ulegną też wpływy z podatku VAT i ceł. W pierwszym roku akcesji koszty członkostwa mogą być wyższe od transferów, a przede wszystkim wykorzystania środków unijnych, i Polska będzie płatnikiem netto. W następnych jednak latach spodziewane korzyści, związane z przystąpieniem do UE, mogą pomóc w ograniczaniu deficytu finansów publicznych. W dalszym ciągu będzie on jednak duży, chociaż jego relacja do PKB wyraźnie się zmniejszy (z 5,4% w 2002 r. do poniżej 4% w 2006 r.).

Wysoki poziom deficytu, przy wygasaniu wpływów z prywatyzacji, powoduje narastanie długu publicznego (tempo jego wzrostu będzie ponad dwukrotnie wyższe od tempa PKB) i kosztów jego obsługi. Relacja państwowego długu publicznego (powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) do PKB, która w 2002 r. wyniesie 49,8%, w 2003 r. osiągnie już 52,5%. Przekroczenie progu 50% spowoduje konieczność wdrożenia procedur oszczędnościowych. Między innymi, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, relacja deficytu budżetowego do dochodów – przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na 2005 r. – nie będzie mogła być wyższa niż wynikająca z ustawy budżetowej na 2004 r. W latach 2004-2006 relacja długu publicznego do PKB może się zbliżyć do 55%. Przekroczenie tego progu groziłoby koniecznością wdrażania specjalnego programu sanacyjnego. Koszty obsługi długu publicznego, które w 2002 r. wyniosą około 21 mld zł (2,9% PKB), w latach 2005-2006 mogą przekroczyć 30 mld zł (3,3% PKB). Zwraca przy tym uwagę spadek kosztów obsługi długu krajowego, przy jednoczesnym wydatnym wzroście kosztów obsługi długu zagranicznego.

Według strategii gospodarczej rządu SLD-UP-PSL, lata 2003-2006 to okres intensyfikacji reform strukturalnych, których zasadniczym celem jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki. Koncentrować się one będą wokół czterech priorytetów:

– modernizacji gospodarki;

– restrukturyzacji niektórych sektorów;

– tworzenia lepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych, a tym samym budowania podstaw gospodarki opartej na wiedzy;

– przekształceń własnościowych i prywatyzacji jednostek sektora publicznego.

Głównym celem przedsięwzięć modernizacyjnych będzie zwiększenie udziału tych dziedzin, które mają znaczące możliwości eksportowe. Realizacja tych zamierzeń wymaga działań na rzecz proeksportowej orientacji gospodarki oraz równoległego, a często nawet wyprzedzającego unowocześnienia infrastruktury. Przyszły rozwój kraju będzie związany m.in. z biotechnologią, informatyką, telekomunikacją i mikroelektroniką.

Podstawowym celem restrukturyzacji jest doprowadzenie do rentowności wybranych sektorów i przedsiębiorstw tak, by nie stanowiły one obciążenia dla gospodarki, wynikającego bądź z konieczności dotowania, bądź z niezdolności do spłaty zobowiązań. Uwolnione w ten sposób środki będą wspomagać procesy modernizacyjne i rozwojowe. Restrukturyzacji podlegać będzie: górnictwo węgla kamiennego, sektor elektroenergetyczny, naftowy, gazowniczy, hutniczy, wielkiej syntezy chemicznej, zbrojeniowy oraz transport kolejowy.

Nastąpi głęboka przebudowa systemu tworzenia i wdrażania innowacji. Obecny system wspomagania postępu technicznego i technologicznego jest niewydolny, a znaczny potencjał zaplecza naukowo-badawczego źle lub nie w pełni wykorzystany. Brakuje skutecznych powiązań nauki z praktyką. Wadliwa jest procedura finansowania zaplecza naukowego gospodarki. Ukierunkowywanie rozwoju dotychczas funkcjonującej gospodarki na gospodarkę opartą na wiedzy, zdolną do trwałego i zrównoważonego rozwoju, zapewni przyrost nowoczesnych miejsc pracy. Miarą osiągnięcia założonego celu będzie wydatny wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych i nakładów na działalność innowacyjną.

Zasadnicze procesy prywatyzacyjne powinny zakończyć się do 2005 r. W tym to roku Polska osiągnie strukturę własnościową zbliżoną do państw UE, w których udział sektora prywatnego w wytwarzaniu PKB wynosi 85-90%. Przekształcenia własnościowe obejmą głównie sektor energetyczny, paliwowy, stalowy, chemiczny, farmaceutyczny i bankowy. Kontrola państwowa zostanie zachowana jedynie w podmiotach o charakterze infrastrukturalnym, użyteczności publicznej, przedsiębiorstwach wykonujących monopol państwa oraz w niektórych bankach.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w latach 2001-2006

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	wykonanie	szacunek	prognoza			
Przyrost ludności w wieku produkcyjnym (w tys.osób)	265	265	250	200	185	115
Tempo wzrostu PKB (rok poprzedni=100)	1,0	1,0	3,5	4,9	5,2	5,5
Relacja deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego do PKB	4,1	4,0	5,0	5,2	5,7	-
Inflacja średnioroczna	5,5	2,1	2,3	2,8	2,5	2,5
Stopa bezrobocia	17,4	18,7	18,3	17,8	16,5	15,0
Relacja deficytu budżetu państwa do PKB	4,5	5,4	4,9	4,5	3,9	3,8
Relacja państwowego długu publicznego do PKB	43,2	49,8	52,5	54,2	54,0	-
PLN/EUR średnio w roku	3,67	3,91	4,16	4,18	4,23	-

W najbliższych latach Polska stoi przed historyczną szansą przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej stworzy warunki do dalszego, długotrwałego zrównoważenia wzrostu. Droga do tego wiedzie poprzez wypełnienie kryteriów zbieżności określonych ustaleniami Traktatu z Maastricht. Dotyczy to:

– deficytu budżetowego, którego relacja do PKB powinna być niższa niż 3%;

– długu publicznego, stanowiącego nie więcej niż 60% PKB;

– inflacji nie wyższej niż 1,5 pkt proc. ponad średnią stopę wzrostu cen w trzech krajach UE o najniższym wskaźniku cen;

– długoterminowej stopy procentowej, nieprzekraczającej o więcej niż 2 pkt średnią stopę procentową w trzech krajach członkowskich;

– stabilności kursu walutowego.

Niektóre z tych kryteriów już obecnie Polska spełnia. Dotyczy to inflacji i poziomu długu publicznego. Realizacja pozostałych jest w naszym zasięgu, a ich urzeczywistnienie zależy przede wszystkim od umocnienia i utrzymania równowagi makroekonomicznej. Przełamane muszą zostać strukturalne słabości naszej gospodarki, takie jak: deformacje rynku pracy, brak postępu w demonopolizacji ważnych sektorów gospodarki, ochrona na koszt podatników nierentownych przedsiębiorstw państwowych, utrzymywanie wysokiego udziału wydatków socjalnych w budżecie państwa (blokujące obniżanie obciążeń podatkowych), niedostateczny rozwój infrastruktury.

opracował Tadeusz Chrościcki
Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

Jarosław Maćkowiak

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA WOJEWÓDZTW - ASPEKTY PRAWNE

Samorząd województwa, będący regionalną wspólnotą samorządową, realizuje zadania związane z – szeroko rozumianym – rozwojem regionalnym. Jednym z „narzędzi" służących realizacji tych zadań jest współpraca międzynarodowa (zagraniczna) podejmowana przez samorząd województwa. Istnieją różne formy takiej współpracy. Wśród nich wyróżnić można zwłaszcza udział jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach oraz w innych międzynarodowych instytucjach skupiających m. in. jednostki samorządu terytorialnego, jak również podejmowanie współpracy transgranicznej obejmującej takie jednostki. Istniejące obecnie regulacje prawne umożliwiają samorządom województw nawiązywanie współpracy ze społecznościami regionalnymi innych państw. Analiza powyższych regulacji skłania jednak do stwierdzenia, iż obowiązujące w tej materii przepisy nie są spójne i jednoznaczne, co niewątpliwie utrudnia ich stosowanie w praktyce.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 172 ust. 2 przyznała jednostkom samorządu terytorialnego prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, zastrzegając przy tym (w art. 172 ust. 3), iż zasady korzystania z tego prawa określa ustawa. Chodzi tu w szczególności o ustawę z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych[1]. Ponadto problematyka ta regulowana jest także przepisami innych aktów prawnych, w tym przepisami „Europejskiej karty samorządu terytorialnego"[2] i „Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi"[3]. Odnoszą się do niej również dwustronne umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę.

---

1 DzU nr 91, poz. 1009, ze zm.

2 DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607.

3 DzU z 1993 r., nr 61, poz. 287.

Istnieje już obszerna literatura dotycząca uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy społeczności lokalnych i regionalnych różnych państw. Powstały także krytyczne opracowania na temat wspomnianej ustawy z 15 września 2000 r., wywołującej zresztą liczne wątpliwości interpretacyjne[4]. Niejako „po macoszemu" traktowane są jednak regulacje odnoszące się do – szeroko rozumianej – współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w poszczególnych ustawach ustrojowych, w szczególności zaś w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[5].

W ustawie o samorządzie gminnym[6] i w ustawie o samorządzie powiatowym[7] omawiane zagadnienia uregulowane zostały w sposób lapidarny. W pierwszej z nich, wśród zadań własnych gmin wskazano (w art. 7 ust. 1 pkt 20) „współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw". Ponadto, przewidując możliwość przystępowania gmin do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, odwołano się (w art. 84a) do odrębnych przepisów określających zasady przystępowania do tych zrzeszeń. Przepisy te zawarte są natomiast przede wszystkim we wspomnianej już ustawie z 15 września 2000 r. Analogiczny przepis dotyczący przystępowania powiatów do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych zamieszczony został w art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym. Jak już zaznaczono – ustawa o samorządzie województwa bardziej szczegółowo reguluje problematykę związaną ze współpracą zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego. Kwestii tej poświęcono cały rozdział 6 ustawy, zatytułowany właśnie „Współpraca zagraniczna".

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy o samorządzie województwa, najważniejszym dokumentem uchwalanym przez sejmik województwa, a dotyczącym omawianej problematyki, są „Priorytety współpracy zagranicznej województwa". Określając główne cele współpracy zagranicznej województwa oraz priorytety geograficzne przyszłej współpracy zagranicznej zawiera także – w art. 75 pkt 3 – zamierzenia co do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Oznacza to, iż „Priorytety", które muszą być

---

[4] Przykładowo można tu wskazać prace R. Sowińskiego: *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych* [w:] „Samorząd Terytorialny" nr 6/2002 r.; *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych* [w:] „Samorząd Terytorialny" nr 7-8/2002 r. Zob. też podaną tam literaturę.

[5] DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

[6] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.).

[7] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.).

uchwalone przez każdy sejmik województwa (co sugeruje sformułowanie: „sejmik województwa uchwala...") w żaden sposób nie mogą zastąpić uchwały sejmiku o przystąpieniu do konkretnego zrzeszenia, o której to uchwale stanowią przepisy powołanej ustawy z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania.... Jednakże uchwała taka może być podjęta jedynie wówczas, gdy w „Priorytetach" przewidziano odpowiednie „zamierzenie" województwa. Świadczą o tym zresztą regulacje ustawy z 15 września 2000 r., które stanowią (w art. 2 ust. 2), iż województwa przystępują do międzynarodowych zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa", uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Ograniczeń takich – siłą rzeczy – nie ma oczywiście w odniesieniu do zrzeszających się powiatów i gmin. Jednakże pozostałe zasady przystępowania województw do międzynarodowych zrzeszeń są zbieżne z zasadami obowiązującymi jednostki samorządu terytorialnego innych szczebli. Świadczy o tym art. 76 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, w którym odwołano się do odrębnych przepisów określających owe zasady, czyli przepisów ustawy z 15 września 2000 r. dotyczącej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przystępujących do międzynarodowych zrzeszeń.

Co prawda, biorąc pod uwagę treść cytowanego już art. 75 pkt 3 (w którym mowa jest wyłącznie o zrzeszeniach regionalnych), można mieć wątpliwości o jakie zrzeszenia tutaj chodzi – zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych (wspomniane w art. 76 ust. 3), czy też wyłącznie o inne „zrzeszenia regionalne". Stosując reguły wykładni systemowej i logicznej można przyjąć, że województwa uczestniczą w zrzeszeniach regionalnych należących do – szeroko rozumianych – zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. I tylko województwa (w przeciwieństwie do zrzeszających się gmin i powiatów) obowiązują ograniczenia wynikające z treści wspomnianych „Priorytetów".

Z problemem udziału województw w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych wiąże się kwestia uczestniczenia w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych, o których mowa w art. 76 ust. 2. Mimo podobieństw użytych sformułowań należy jednak uznać, iż są to dwa odrębne zagadnienia, zaś samo pojęcie „instytucji" musi być tutaj interpretowane w sposób bardzo szeroki. Świadczą o tym zresztą zmiany omawianego art. 76 ust. 2 dokonane ustawą z 15 września 2000 r. Pierwotnie przepis ten odnosił się bowiem zarówno do instytucji regionalnych, jak i zrzeszeń regionalnych. I dopiero wprowadzenie wymienionej ustawy spowodowało ograniczenie regulacji zawartych w art. 76 ust. 2 wyłącznie do „instytucji regionalnych" oraz odwołanie się (w dodanym wówczas art. 76 ust. 3) do odrębnych przepisów określających zasady przystępowania województw

do międzynarodowych zrzeszeń. Tym samym zasady przystępowania województw do tych zrzeszeń uregulowane zostały bardziej szczegółowo (bo w odrębnym akcie prawnym) niż zasady uczestniczenia województw w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych, określone w art. 76 ust. 2. Stanowi on natomiast, iż województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. Jeszcze raz należy tutaj podkreślić, iż w przeciwieństwie do międzynarodowych zrzeszeń (o których stanowi m.in. art. 1 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r.), pojęcie międzynarodowej instytucji regionalnej nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawowych. Podobnie zresztą nie wyjaśniono, o jakie porozumienia tutaj chodzi oraz co należy rozumieć przez pojęcie ogólnokrajowych organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, które to organizacje są uprawnione do zawierania takich porozumień. W literaturze przedmiotu wskazuje się zaś - choć nie w sposób wyczerpujący – instytucje, które bezwzględnie powinny być zaliczane do omawianych międzynarodowych instytucji regionalnych. I tak na przykład – zdaniem H. Izdebskiego – międzynarodową instytucją regionalną w rozumieniu art. 76 ust. 2 jest niewątpliwie Izba Regionów, stanowiąca obok Izby Władz Lokalnych część składową Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, który jest organem Rady Europy i instytucjonalnym forum współpracy reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rady[8]. Jednakże Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, jak na to wskazuje już sama jego nazwa, stanowi instytucję współpracy również samorządów lokalnych, reprezentowanych przez przedstawicieli ogólnokrajowych reprezentacji samorządowych[9].

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że z obowiązujących przepisów wynika, iż istnieją trzy podstawowe, instytucjonalne formy współpracy zagranicznej województw (rozumianych jako jednostki samorządu terytorialnego). Chodzi tu o przystępowanie (i uczestnictwo) województw w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych (czy też raczej międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych), co regulowane jest przede wszystkim w powołanej ustawie z 15 września 2000 r., choć musi być przewidziane także w „Priorytetach współpracy zagranicznej

---

[8] H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 237.

[9] Tamże.

województwa". Inną formą (jedynie tutaj ogólnie wspomnianą) jest współpraca transgraniczna, realizowana zgodnie z „Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi". Wreszcie oddzielną formą współpracy jest udział w międzynarodowych instytucjach regionalnych. I właśnie ta „oddzielność" wydaje się przesądzać fakt, iż art. 76 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, odnoszący się do międzynarodowych instytucji regionalnych, nie ma zastosowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Niewątpliwie jednak powinno być to wyraźnie zaznaczone w samej ustawie. Podobnie zresztą jak powinny być wyjaśnione inne – sygnalizowane tutaj – kwestie dotyczące poszczególnych form współpracy zagranicznej województw. Ma to szczególne znaczenie w kontekście zbliżającego się przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 76 ust. 1 – współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Tym samym prawnie określonym obowiązkiem województwa podejmującego współpracę zagraniczną jest przestrzeganie nie tylko obowiązującego w tym zakresie prawa, ale również np. polityki zagranicznej państwa. O ile zaś województwo będzie prowadzić współpracę niezgodnie ze wspomnianą polityką, narusza przepis cytowanego art. 76 ust. 1. Ma to olbrzymie znaczenie zważywszy na fakt, iż zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji – nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego wykonywany jest wyłącznie z punktu widzenia legalności. W odniesieniu do samorządu województwa potwierdzone zostało to w art. 79 ustawy o samorządzie województwa. Nieprzestrzeganie któregokolwiek z warunków określonych w art. 76 ust. 1 oznacza więc naruszenie przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującego prawa i umożliwia organom nadzoru ingerowanie w taką działalność. Kwestie te uregulowane zostały natomiast w art. 77 ustawy o samorządzie województwa.

Wprowadzono tutaj ogólną zasadę, iż „Priorytety współpracy zagranicznej województwa" mogą być uchwalane oraz inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. I właśnie temu ministrowi (jak również ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej) marszałek województwa przekazuje wspomniane uchwały oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej. Wyrażenie zgody przez ministra właściwego do spraw zagranicznych warunkuje więc uchwalenie omówionych wcześniej „Priorytetów", jak również podjęcie inicjatyw zagranicznych

województwa. Podejmowanie inicjatyw zagranicznych dokonywane jest zresztą również w formie uchwał sejmiku województwa, zapadających bezwzględną większością głosów jego ustawowego składu. Stanowi o tym art. 77 ust. 2, jak również art. 18 pkt 13 i 14 ustawy o samorządzie województwa.

Wyrażenie czy też odmowa wyrażenia stosownej zgody przez ministra właściwego do spraw zagranicznych stanowi więc klasyczny przykład działań nadzorczych organów administracji rządowej względem jednostek samorządu terytorialnego, czyli działań polegających na ingerowaniu w działalność takich jednostek i mających na celu zapewnienie prawidłowości tej działalności z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Rozwiązanie takie może jednak budzić uzasadnione wątpliwości skoro w art. 171 ust. 2 Konstytucji, dotyczącym organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazano ministra właściwego do spraw zagranicznych. Podobnie zresztą jak nie uwzględniono go w art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, w którym wyraźnie stwierdzono, że nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Może więc należałoby rozważyć tutaj zmianę obowiązujących regulacji i wprowadzenie zasady, iż minister właściwy do spraw zagranicznych dokonuje wyłącznie wstępnej oceny proponowanych „Priorytetów" oraz planowanych inicjatyw zagranicznych województwa, przedstawiając prezesowi Rady Ministrów projekt określonego rozwiązania w tym zakresie. Jednakże to prezes Rady Ministrów byłby jedynie kompetentny do wyrażenia albo odmowy wyrażenia stosownej zgody. W tej sytuacji, przestrzegając powołanych przepisów dotyczących organów nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz uwzględniając zakres zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych[10], zapewniono by skuteczny nadzór nad współpracą zagraniczną województw. A nadzór taki jest niezbędny zważywszy chociażby na wyrażoną w art. 3 Konstytucji zasadę jednolitości Rzeczypospolitej Polskiej czy też na przyznanie Radzie Ministrów sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (o czym stanowi art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Zagadnienia te wykraczają jednak poza ramy niniejszego opracowania. Niejako na marginesie można tu jednak wspomnieć, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Znalazło to odzwierciedlenie w art. 86 ustawy o samorządzie województwa, odnoszącym się do zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organów nadzorczych dotyczących województw jako jednostek samorządu terytorialnego.

[10] Zakres ten wynika w szczególności z art. 32 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928, ze zm.).

Przy tak ogólnym zredagowaniu zawartych tu przepisów nie ma podstaw do przypuszczeń, iż wyrażanie czy też raczej niewyrażanie zgody, o której mowa w art. 77 ust. 1, wyłączone jest spod kontroli sądowej jako specyficzne rozstrzygnięcie nadzorcze.

Ponadto można tu jeszcze odnieść się do analogicznych rozwiązań zamieszczonych w ustawie o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. A są to rozwiązania nietypowe. Przede wszystkim należy tu zaznaczyć, iż zgodnie z art. 4 powołanej ustawy – uchwała o przystąpieniu do międzynarodowego zrzeszenia (podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bezwzględną większością głosów ustawowego składu) wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, wyrażonej (podobnie zresztą jak odmowa zgody) w drodze decyzji administracyjnej. Podjętą już uchwałę organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przekazuje wraz z innymi dokumentami, określonymi w art. 4 ust. 4 omawianej ustawy, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię dotyczącą uchwały. Sejmik województwa wśród wspomnianych dokumentów przedstawia również „Priorytety współpracy zagranicznej województwa". Każda czynność prawna podjęta z naruszeniem regulacji zawartych w art. 4 jest przy tym nieważna z mocy prawa. Oznacza to na przykład, iż przystąpienie do międzynarodowego zrzeszenia bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, bez przedstawienia mu wszystkich stosownych dokumentów czy też nawet bez wspomnianego pośrednictwa wojewody, jest nieważne z mocy prawa.

R. Sowiński analizując powyższe rozwiązania ustawy z 15 września 2000 r. wskazuje m.in. na sytuację, w której skutki czynności prawnej jednego organu (organu podejmującego uchwałę) podlegają walidacji przez czynność prawną innego organu (ministra podejmującego decyzję). Ponadto, uwzględniając regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszące się do wydawania decyzji administracyjnych stwierdza, iż: „Z trudem można sobie wyobrazić uzasadnienie, w którego treści znajdzie się krytyczna (z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej i interesów państwowych) ocena międzynarodowej organizacji samorządowej, dokonywana wyłącznie na podstawie dokumentacji prawno-organizacyjnej, zwłaszcza gdy jej członkami będą jednostki samorządu terytorialnego państw sygnatariuszy >Europejskiej karty samorządu terytorialnego<, >Europejskiej karty ramowej o współpracy transgranicznej< i w przyszłości >Europejskiej karty samorządu regionalnego<"[11].

[11] Zob. przyp. 4: *Ustawowa regulacja*...., op. cit. s. 36.

Przedstawione tu problemy pogłębią się w sytuacji, gdy wydający opinie wojewodowie w różny sposób będą traktowali uchwały o przystąpieniu jednostek samorządu terytorialnego do tych samych międzynarodowych zrzeszeń. Ponadto, uwzględniając fakt, iż rozstrzygnięcia nadzorcze poddane są kontroli sądu administracyjnego - zaś wyrażanie czy też odmowa wyrażenia zgody jest takim rozstrzygnięciem - nie ma powodu wprowadzać tutaj instytucji decyzji administracyjnej jako gwaranta możliwości wniesienia skargi do NSA.

Jednakże mimo tych wątpliwości, które wywołują przedstawione tu regulacje ustawy z 15 września 2000 r., należy zauważyć, że w przeciwieństwie do przepisów zawartych w ustawie o samorządzie województwa wyjaśniono w nich, jakie dokumenty mają być przedstawiane ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w celu uzyskania stosownej zgody. Tymczasem z przepisów ustawy o samorządzie województwa wynika jedynie, że „Priorytety" mogą być uchwalane, zaś inicjatywy zagraniczne podejmowane za zgodą tego ministra, któremu następnie przesyła się podjęte uchwały oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej. Nie wiadomo więc, na jakim etapie powinna być wyrażona zgoda i jakie dokumenty w związku z tym należy przesyłać ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych – projekty „Priorytetów" i uchwał dotyczących inicjatyw zagranicznych czy też np. przyjęte uchwały, które jednak – aby wejść w życie – muszą być (podobnie jak uchwały, o których stanowi ustawa z 15 września 2000 r.) „zatwierdzone" przez ministra poprzez wydanie przez niego stosownej zgody. Jedno jest pewne - aby „Priorytety" mogły być uchwalone, zaś inicjatywy zagraniczne podjęte za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych, musi on wiedzieć o tych „Priorytetach" i inicjatywach zanim będą one realizowane. Przedstawienie tych „Priorytetów" i inicjatyw nie zwalnia też z obowiązku przekazania ich ministrom wskazanym w art. 77 ust. 3, kiedy przybiorą one formę przyjętych już (czyli po uzyskaniu stosownej zgody) uchwał sejmików województw. Podobnie zresztą jak wyrażenie zgody co do treści projektu umowy o współpracy regionalnej (o czym również stanowi art. 77 ust. 1) nie może zastąpić przesłania zawartej już umowy zarówno ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, jak i ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (co uregulowane zostało w art. 77 ust. 3).

Nie wydaje się też możliwe, aby bez wyraźnej podstawy ustawowej przyjąć istnienie w ustawie o samorządzie województwa instytucji walidacji skutków czynności prawnej jednego organu przez czynność innego organu, na wzór rozwiązań zawartych w ustawie o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Tym większego znaczenia nabiera więc problem precyzyjnego uregulowania wskazanych tu zagadnień, skoro w innej ustawie

dotyczącej zbliżonej problematyki wprowadzono tak specyficzne rozwiązania prawne. Nie jest to jednak postulat odnoszący się wyłącznie do kwestii związanej z wyrażaniem zgody przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jak to już bowiem zostało wskazane – rozwiązania prawne dotyczące współpracy zagranicznej województw zawarte w ustawie o samorządzie województwa są niejasne i wywołują liczne wątpliwości interpretacyjne. Przepisy te, zamieszczone w ustawie ustrojowej, powinny porządkować problematykę współpracy międzynarodowej województw, wydzielając i określając różne instytucjonalne formy takiej współpracy oraz regulując kwestie, które pominięte zostały w odrębnych aktach prawnych. Obecnie omawiane przepisy sprawiają jednak wrażenie zlepka różnych regulacji powstałych w różnych okresach (stąd różnice w stosowanej siatce pojęciowej) i w sposób wybiórczy określają pewne instytucje związane z omawianą tu problematyką. Jednocześnie nie wyjaśniają one, jakie przepisy i w jakim zakresie regulują zagadnienia pominięte czy też jedynie sygnalizowane w rozdziale 6 ustawy o samorządzie województwa. Rozwiązaniem byłaby kompleksowa nowelizacja przepisów zawartych w tym rozdziale, której towarzyszyć powinno dokonanie stosownych zmian w innych aktach prawnych dotyczących współpracy międzynarodowej województw. Podobne rozwiązania powinny zostać zastosowane w odniesieniu do ustaw ustrojowych dotyczących powiatów i gmin. Oczywiście z uwzględnieniem zadań i kompetencji tych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza że z przepisów wspomnianych ustaw wynika obecnie, iż cała współpraca międzynarodowa gmin i powiatów ogranicza się do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń, o których stanowi ustawa z 15 września 2000 r. A nie jest to prawda.

dr Jarosław Maćkowiak

wicedyrektor

Departamentu Administracji Publicznej w NIK

Paweł Wieczorek

BUDŻET WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

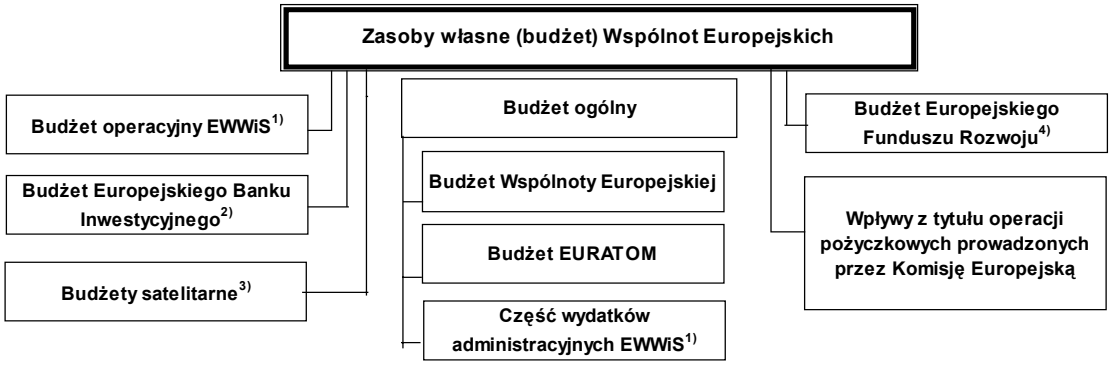
System finansowania działalności Wspólnot Europejskich (WE) składa się z wielu elementów (rysunek 1), wśród których najważniejsze znaczenie ma budżet ogólny (*general budget*). W minionych kilkunastu latach obejmował on 93-95% globalnej wielkości tzw. zasobów własnych (*own resources*), tj. środków wykorzystywanych przez państwa WE do finansowania Wspólnot. W budżecie ogólnym mieszczą się wydatki Wspólnoty Europejskiej (dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej - EWG) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM), a także wydatki administracyjne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) - związane z realizacją zobowiązań wynikających z traktatów rzymskich z 1957 r.[1]

Zasadnicza część działalności EWWiS, utworzonej na mocy Traktatu paryskiego z 1951 r., jest finansowana z innego źródła, a mianowicie z budżetu operacyjnego (*operating budget)*. Ponadto, poza budżetem ogólnym, funkcjonują jeszcze budżety Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) oraz tzw. budżety satelitarne (*satellite budgets)*, obejmujące wydatki kilku wyodrębnionych agencji wspólnotowych. Wymienione instrumenty finansowania Wspólnot, klasyfikowane poza budżetem ogólnym, stanowią niewielką część (5-7%) ogółu zasobów własnych WE. W budżecie ogólnym nie są również uwzględniane wydatki związane z działalnością Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz operacje pożyczkowe prowadzone przez Komisję Europejską na międzynarodowym rynku finansowym.

---

[1] L.Oręziak: *System finansowy Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, pod red. E.Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E.Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1996, s. 317-318. Patrz także tej samej: *Budżet*, [w:] L.Ciamaga, E.Latoszek, K.Michałowska-Gorywoda, L.Oręziak, E.Techmann: *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 314-315.

System finansowania Wspólnot Europejskich



[1] Budżet operacyjny obejmuje dochody i wydatki EWWiS (poza częścią wydatków administracyjnych). Podstawowym źródłem dochodów są wpływy z tytułu podatku nakładanego na producentów węgla i stali, a także dochody z operacji własnych EWWiS (m.in. odsetki od udzielonych pożyczek). Środki te są przeznaczone na finansowanie przemian strukturalnych w sektorze węglowym i stalowym.

[2] EBI jest autonomiczną instytucją bedącą własnością krajów członkowskich WE, które wniosły kapitał założycielski. Podstawowym celem EBI jest wspieranie działań na rzecz: a) wyrównywania różnic w poziomie rozwoju regionów; b) restrukturyzacji i modernizacji przedsiębiorstw; c) rozwoju infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej o znaczeniu ponadnarodowym; d) poprawy stanu środowiska naturalnego. Około 15-20% pożyczek i kredytów udzielonych przez EBI trafia do państw korzystających z preferencyjnych warunków współpracy ze Wspolnotami, w tym do krajów Europy Środkowej i Wschodniej (ok. 5% globalnej wartości pożyczek).

[3] Dochody (pochodzące głównie z wpłat z budżetu ogólnego) i wydatki m.in. Agencji Zaopatrzenia EUROATOM (*European Supply Agency*), Europejskiej Agencji ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa w Miejscu Pracy (*European Agency for Health and Safety at Work*) oraz Europejskiej Fundacji ds. Szkoleń (*European Training Foundation*).

[4] Dochody EFR pochodzą z bezpośrednich wpłat krajów członkowskich WE i są przeznaczone głównie na wspieranie rozwoju krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, w ramach realizacji Konwencji z Lome.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Unia Europejska ..., op.cit., s. 317-319 i 530.

Rysunek 1

Cechy charakterystyczne budżetu WE

Budżet WE w początkowym okresie funkcjonowania Wspólnot nie przekraczał równowartości kilkudziesięciu mln euro (77 mln euro w 1965 r.) i dopiero w kolejnych trzech latach wyraźnie wzrósł, ze 125 mln euro w 1966 r. do 1488 mln euro w 1968 r. Od tego czasu dochody i wydatki WE systematycznie się powiększały – ze zróżnicowaną jednak w poszczególnych latach dynamiką – w miarę, jak rozszerzał się zakres współpracy państw członkowskich na szczeblu wspólnotowym. W latach 1969-2002 wydatki Wspólnot Europejskich zwiększyły się pięćdziesiąt razy: z 1905 mln euro w 1969 r. do 93 940 mln euro w 2001 r.[2] i 95 654 mln euro w 2002 r.[3] Niemniej - w porównaniu z budżetami narodowymi państw należących do Wspólnot - dochody i wydatki WE są nadal stosunkowo niewielkie i w latach 1988-2002 nie przekroczyły pułapu 1,24% łącznego produktu narodowego brutto (PNB) Wspólnoty (rysunek 2) oraz 2,3-2,5% wydatków publicznych krajów członkowskich.

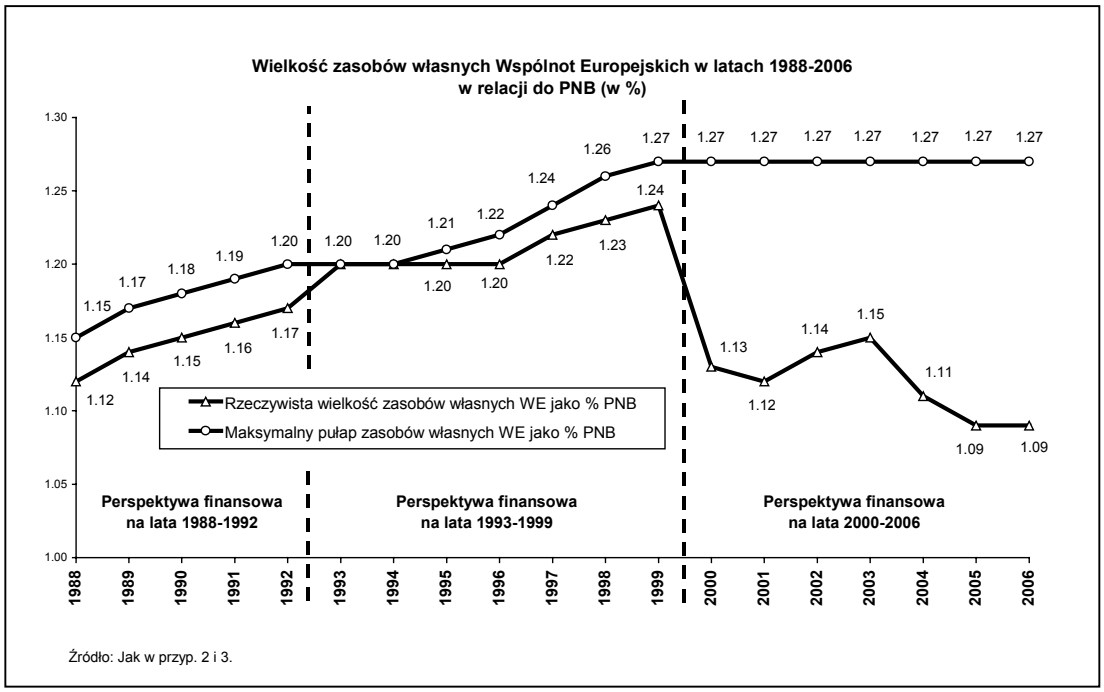
---

2 *The Community budget: the facts in figures*, Luxemburg 2000, s. 28-31. Strona internetowa Komisji Europejskiej <www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/vademecum2000/en.pdf>.

3 *General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures,* Brussels-Luxemburg, January 2002, s. 14. Strona internetowa Komisji Europejskiej

Wielkość i struktura budżetu WE odzwierciedla zakres przedsięwzięć realizowanych na płaszczyźnie wspólnotowej, który – mimo iż sukcesywnie się rozszerza – nadal pozostaje relatywnie mały w porównaniu z zakresem działań podejmowanych na szczeblu narodowym. Obszary pochłaniające większość środków publicznych, a więc obrona narodowa, edukacja, ochrona zdrowia oraz świadczenia socjalne wciąż pozostają w gestii władz państw członkowskich. Również finansowanie działań dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – stanowiących na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. (Traktatu z Maastricht) dwa nowe filary współdziałania w ramach Unii Europejskiej – bazuje przede wszystkim na środkach narodowych. W ten sposób finansowany jest także główny ciężar działań dostosowawczych, związanych ze zmianami w prawie wspólnotowym i wprowadzaniem nowych regulacji, norm oraz standardów. Z tych powodów skala środków budżetowych WE jest relatywnie mała[4].

Rysunek 2



Źródło: Jak w przyp. 2 i 3.

<www.europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2002/en.pdf>.

Budżet Wspólnot ma swoją specyfikę i w konsekwencji odgrywa on inną rolę niż budżety narodowe państw WE. Specyfika ta polega na konieczności pełnego zrównoważenia dochodów i wydatków budżetowych. Prawo wspólnotowe nie dopuszcza możliwości zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie deficytu budżetowego. Jeżeli wydatki w danym roku okażą się niższe od dochodów, wówczas niezbędne jest uchwalenie budżetu korygującego, zaś powstała nadwyżka stanie się dochodem budżetowym w roku następnym. W przeciwnym razie uchwalany jest budżet uzupełniający, w którym wysokość wydatków musi zostać dopasowana do faktycznego poziomu dochodów. Jeżeli zatem finansowanie danego przedsięwzięcia nie zostało uwzględnione w planach WE – a państwa członkowskie nie zgodzą się na zasilenie wspólnego budżetu dodatkowymi środkami – wówczas fundusze na realizację tego przedsięwzięcia mogą być wygospodarowane jedynie przez zmianę struktury wydatków.

Oznacza to, że budżet WE – w odróżnieniu od budżetów narodowych - nie może być wykorzystywany jako instrument polityki makroekonomicznej w celu stabilizacji gospodarki państw członkowskich Wspólnot przez pobudzanie popytu inwestycyjnego i (lub) konsumpcyjnego. Relatywnie niewielki wymiar finansowy budżetu WE powoduje, że niezależnie od powyższego i tak nie byłby on w stanie w odczuwalny sposób oddziaływać na gospodarkę Wspólnot. Z tego powodu budżet WE nie stanowi również znaczącego instrumentu redystrybucji dochodów pomiędzy kraje członkowskie, chociaż w przypadku niektórych państw wsparcie z funduszy wspólnotowych odgrywa istotną rolę w procesie restrukturyzacji i modernizacji ich gospodarki[5].

Budżet WE planowany jest w ujęciu rocznym, w odniesieniu do danego roku finansowego (pokrywającego się z rokiem kalendarzowym). Ma to na celu zapewnienie możliwości skutecznej kontroli wykonania budżetu. W praktyce jednak w ramach planowania budżetowego uwzględniane są także przedsięwzięcia wymagające finansowania w dłuższym horyzoncie czasowym. W związku z tym w budżetach na kolejne lata zapisane są zarówno wydatki na przedsięwzięcia realizowane w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy (*payments appropriations)*, jak również ta część wydatków na sfinansowanie przedsięwzięć o dłuższym niż rok okresie realizacji, która jest przewidziana do wydania w ciągu danego roku budżetowego (*commitment appropriations*).

---

[4] *Unia Europejska* ..., op.cit., s. 317-318. L.Ciamaga, E.Latoszek, K.Michałowska-Gorywoda, L.Oręziak, E.Techmann: *Unia Europejska* ..., op. cit., s. 314-315.

[5] Dotyczy to zwłaszcza Hiszpanii, Niemiec (obszar b. NRD), Włoch, Grecji, Portugalii oraz większości krajów, które staną się członkami WE 1 maja 2004 r., w tym Polski.

Od 1988 r. podstawę sporządzenia budżetu na poszczególne lata stanowi średnioterminowy (od 1993 r. siedmioletni) plan finansowy, zwany perspektywą finansową (*fincial perspective*). Perspektywa finansowa zawiera maksymalne kwoty tzw. wydatków obligatoryjnych (*compulsory expenditures*) oraz nieobligatoryjnych (*non-compulsory expenditures*)[6], z podziałem na najważniejsze pozycje budżetowe. Dokument ten jest efektem tzw. porozumienia międzyinstytucjonalnego (*interinstitution agreement*) w sprawie priorytetów w zakresie wydatków, wypracowanego pomiędzy Radą Unii Europejskiej, Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską - instytucjami, których współpraca ma decydujące znaczenie dla sprawnego przebiegu procedury budżetowej. Porozumienia międzyinstytucjonalne określają ponadto maksymalny pułap wkładu państw członkowskich do budżetu WE (w ramach systemu zasobów własnych), jak również zasady udziału wymienionych instytucji w procesie tworzenia budżetu, w celu doskonalenia ich współpracy w toku prac nad budżetem, jak również zwiększenia dyscypliny budżetowej.

System finansowania WE podlega sukcesywnym zmianom, w miarę rozwoju integracji europejskiej. Konieczność zreformowania zasad gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków wymusiła zwłaszcza decyzja o utworzeniu (do 1993 r.) jednolitego rynku wewnętrznego WE, a w kolejnym dziesięcioleciu – decyzja o rozszerzaniu (w maju 2004 r.) Wspólnot o 8 krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypr i Maltę[7]. Główne kierunki zmian w systemie finansowym WE zostały określone na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w lutym 1988 r. Po pierwsze, uznano wówczas, że w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania Wspólnot niezbędne jest zwiększenie dochodów budżetowych. Po drugie, priorytetowe znaczenie nadano wydatkom służącym finansowaniu przemian strukturalnych, mających na celu wzmocnienie spójności ekonomicznej i socjalnej Wspólnot. Po trzecie, wprowadzono środki zmierzające do zapewnienia dyscypliny budżetowej, zwłaszcza w odniesieniu do wydatków związanych z realizacją wspólnej polityki rolnej (WPR). Po czwarte, w większym niż dotąd stopniu powiązano wysokość wpłat do budżetu WE dokonywanych przez poszczególne państwa członkowskie z poziomem ich zamożności, co pozwoliło na bardziej sprawiedliwe rozłożenie ciężarów związanych z finansowaniem Wspólnot[8].

---

[6] Wydatki obligatoryjne obejmują wydatki, które są niezbędne do wywiązania się Wspólnot z zobowiązań wewnętrznych i zewnętrznych, wynikających z odpowiednich traktatów oraz z aktów prawnych wydanych na ich podstawie. W zasadzie mają one charakter wydatków sztywnych, które mogą podlegać zmianom jedynie w niewielkim zakresie. Pozostałe rodzaje wydatków – w przypadku których możliwa jest większa elastyczność w ich kształtowaniu - są klasyfikowane jako wydatki nieobligatoryjne.

[7] Od szczytu WE w Laeken w grudniu 2001 r. – kiedy potwierdzono nieodwracalność procesu rozszerzenia Wspólnot i wskazano 10 państw kandydujących (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), które są w stanie sfinalizować rokowania akcesyjne do końca 2002 r. – wymienione kraje określane są niekiedy mianem państw Grupy z Laeken.

[8] L.Oręziak: *System finansowy* …, op.cit., s. 331-332.

W celu stworzenia warunków do wprowadzenia w życie postanowień „Jednolitego aktu europejskiego" z 1987 r., a następnie Traktatu z Maastricht, zwiększono maksymalny pułap zasobów własnych (dochodów), określany w relacji do PNB Wspólnoty. W konsekwencji, w 1992 r. wskaźnik ten stanowił 1,2% wobec 1,15% w 1988 r., zaś w okresie realizacji perspektywy finansowej 1993-1999 sukcesywnie wzrastał, osiągając w 1999 r. 1,27%. W ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego zawartego w marcu 1999 r. w Berlinie, związanego z perspektywą finansową na lata 2000-2006, zdecydowano o utrzymaniu wielkości progowej zasobów własnych na dotychczasowym poziomie 1,27% (rysunek 2). W tej sytuacji wygospodarowanie środków na rozszerzenie WE wymagało korekty w strukturze wydatków zaplanowanych na lata 2000-2006, idącej w kierunku zmniejszenia udziału nakładów na realizację WPR oraz działania strukturalne w wydatkach Wspólnot[9].

Rzeczywiste wydatki WE niemal przez cały okres 1988-2002 kształtowały się jednak poniżej maksymalnego pułapu zasobów własnych, co jest szczególnie widoczne od 1999 r. Stanowi to argument w polemice ze zwolennikami tezy, iż Wspólnot nie stać w sensie finansowym na przyjęcie relatywnie ubogich krajów Europy Środkowej i Wschodniej lub przynajmniej na udzielanie tym krajom tak dużego wsparcia, jakie przewidywały propozycje Komisji Europejskiej na lata 2004-2006, przedstawione 30 stycznia 2002 r.[10] Wyraźna różnica między maksymalnym pułapem zasobów własnych WE (1,27%) a pułapem rzeczywistym (1,09-1,15%) wskazuje, że – jeśliby kraje WE wykazały odpowiednią wolę polityczną – Wspólnoty są w stanie przeznaczyć na realizację przedsięwzięć związanych z rozszerzeniem WE większe środki od faktycznie ujętych w perspektywie finansowej na lata 2000-2006. Kontrargumentem dla tej tezy są problemy, jakie mają niektóre państwa WE, w tym zwłaszcza Niemcy[11], z utrzymaniem deficytu budżetu narodowego w granicach obowiązujących kraje strefy euro.

---

[9] *Budżet Unii Europejskiej,* Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2002 r., s. 14-15.

[10] Propozycje te zostały omówione m.in. w artykule T.Radzimińskiej: *Budżet rozszerzenia*, „Nowe Życie Gospodarcze" z 24 lutego 2002 r.

[11] Deficyt budżetu Niemiec w relacji do PKB wyniesie w 2002 r. 3,8%, a w 2003 r. co najmniej 3,1%. W obydwu przypadkach nastąpi przekroczenie dopuszczalnej dla państw strefy euro wysokości wskaźnika (3%), za co grożą poważne sankcje finansowe.

Procedura budżetowa

Procedura uchwalania budżetu ogólnego została określona w art. 203 Traktatu rzymskiego, a następnie zmodyfikowana przez Traktat amsterdamski z 1997 r. (art. 268-280). Kluczowe znaczenie w ramach tej procedury mają: Rada Unii Europejskiej oraz Parlament, których kompetencje wzajemnie się przeplatają i uzupełniają (tabela 1). Ważną rolę odgrywa również Komisja Europejska, która – na podstawie priorytetów politycznych Wspólnot określonych w perspektywie finansowej - opracowuje projekt budżetu na nadchodzący rok.

Rada Unii Europejskiej ma większe uprawnienia w zakresie kształtowania wydatków obligatoryjnych, z kolei Parlament Europejski - w odniesieniu do wydatków nieobligatoryjnych. Uchwalenie budżetu w zakreślonych ustawowo ramach czasowych jest możliwe tylko przy pełnej współpracy Rady i Parlamentu, której wyrazem - a zarazem formą - są wielokrotnie zwoływane tzw. spotkania pojednawcze (*conciliation meeting*), organizowane przed i po pierwszym oraz drugim czytaniu projektu budżetu na forum Rady i Parlamentu. W trakcie procedury uchwalania budżetu trwa dialog trójstronny z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, zmierzający w początkowym okresie do określenia priorytetów budżetowych, później (przed pierwszym czytaniem) do wypracowania konsensusu w kwestii wydatków obligatoryjnych, a następnie (przed drugim czytaniem) do osiągnięcia porozumienia w kwestii wydatków nieobligatoryjnych. Jeżeli Parlament i Rada nie uzgodnią stanowiska w sprawie ostatecznego kształtu budżetu, Parlament ma prawo - z niesprecyzowanych bliżej „ważnych powodów" - odrzucić projekt budżetu i procedura budżetowa rozpoczyna się od nowa. Wykonanie budżetu przez Komisję Europejską podlega kontroli wewnętrznej, sprawowanej przez kontrolera finansowego (*financial controller*), a także kontroli zewnętrznej ze strony Trybunału Obrachunkowego (*Court of Auditors*) oraz Parlamentu Europejskiego.

Tabela 1

Kompetencje Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego w ramach procedury budżetowej (na przykładzie budżetu na 2002 r.)

Kalendarium	Kompetencje
I-II 2001 r. III-IV 2001 r. VI 2001 r.	**Komisja Europejska** Komisja przygotowuje projekt budżetu, odzwierciedlający polityczne priorytety w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, określone w ramach dialogu trójstronnego. Przyjęcie wstępnego projektu budżetu. Przyjęcie projektu budżetu (*draft budget)*.
VII 2001 r.	**Rada Unii Europejskiej –** *pierwsze czytanie* Przyjęcie projektu budżetu. Wymagana jest kwalifikowana większość głosów.
X 2001 r.	**Parlament Europejski –** *pierwsze czytanie* Głosowane są poprawki dotyczące wydatków nieobligatoryjnych (decyzje zapadają zwykłą większością głosów). Ponadto – bezwzględną większością oddanych głosów – podejmowane są uchwały dotyczące zmiany proponowanych wydatków obligatoryjnych.
XI 2001 r.	**Rada Unii Europejskiej –** *drugie czytanie* Zapada ostateczna decyzja w sprawie wydatków obligatoryjnych. Rada przegłosowuje również poprawki do propozycji Parlamentu dotyczących wydatków nieobligatoryjnych. W obu wypadkach uchwały podejmowane są kwalifikowaną większością głosów.
XII 2001 r.	**Parlament Europejski –** *drugie czytanie* Podejmowana jest (kwalifikowaną większością głosów) ostateczna decyzja w sprawie wydatków nieobligatoryjnych, a następnie uchwalany cały budżet. Do dokonania zmian lub odrzucenia propozycji Rady niezbędna jest większość trzech piątych głosów. Parlament może również – większością dwóch trzecich oddanych głosów – przegłosować odrzucenie budżetu i zażądać, by Komisja Europejska przedstawiła nowe propozycje, modyfikujące projekt budżetu będący przedmiotem drugiego czytania przez Radę.
XII 2001 r.	**Przewodniczący Parlamentu Europejskiego** podpisuje uchwalony budżet, który następnie jest publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.
XI 2003 r.	**Trybunał Obrachunkowy** bada wykonanie przez Komisję Europejską budżetu na 2002 r. i publikuje swój raport roczny.
III 2004 r.	**Rada Unii Europejskiej** analizuje uwagi Trybunału Obrachunkowego i przekazuje rekomendacje Parlamentowi Europejskiemu.
Wiosna 2004 r.	**Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego** bada uwagi Trybunału Obrachunkowego i – uwzględniając rekomendacje Rady – podejmuje decyzję o udzieleniu (lub nieudzieleniu) absolutorium Komisji Europejskiej z wykonania budżetu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Community budget*..., op.cit. *Europa i jej budżet: co się dzieje z Twoimi pieniędzmi?* Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce <www. europa.delpol.pl/download/broszury/Budget_PL.pdf>.

Struktura dochodów

Do 1970 r. najważniejszym źródłem finansowania działalności WE były wpłaty państw członkowskich, naliczane proporcjonalnie do udziału każdego z krajów członkowskich w łącznym wolumenie PNB. W kwietniu 1970 r. – w celu zmniejszenia zależności budżetu od bezpośrednich wpłat – ustanowiono system zasobów własnych, obejmujący następujące źródła dochodów[12]:

[12] *Budżet Unii Europejskiej* ..., op.cit., s. 9-11.

- opłaty rolne pobierane w związku z importem produktów rolnych z państw spoza Wspólnot (opłaty wyrównawcze, a następnie cła);

- opłaty z tytułu produkcji i magazynowania cukru (tzw. składki cukrowe);

- cła wynikające ze stosowania wspólnej taryfy celnej na towary importowane z krajów trzecich;

- wpływy z podatku od wartości dodanej (VAT) państw członkowskich;

- bezpośrednie wpłaty państw członkowskich, uzależnione od wielkości ich PNB (tzw. czwarte źródło – *fourth resource*); w założeniu wpłaty te miały stanowić pomocnicze źródło dochodów, ułatwiające zrównoważenie budżetu WE.

Znaczenie poszczególnych kanałów finansowania w całym okresie funkcjonowania Wspólnot istotnie się zmieniło (rysunek 3). Coraz mniejszą rolę w tworzeniu dochodów budżetu ogólnego odgrywają cła, których udział w łącznych wpływach budżetowych w 2002 r. wyniósł 14,8%, wobec 49,3% w 1975 r. Wynika to przede wszystkim z postępującej redukcji ceł w rezultacie kolejnych rund rokowań na temat liberalizacji handlu światowego, prowadzonych na forum Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (GATT), a następnie Światowej Organizacji Handlu (WTO). Ponadto Wspólnoty zawarły szereg porozumień na temat preferencyjnych warunków współpracy gospodarczej (w tym w handlu) z krajami trzecimi, zwłaszcza znajdującymi się na niższym poziomie rozwoju. Od 1988 r. do budżetu ogólnego Wspólnot trafiają także cła związane z importem węgla i stali, poprzednio zasilające budżet operacyjny EWWiS.

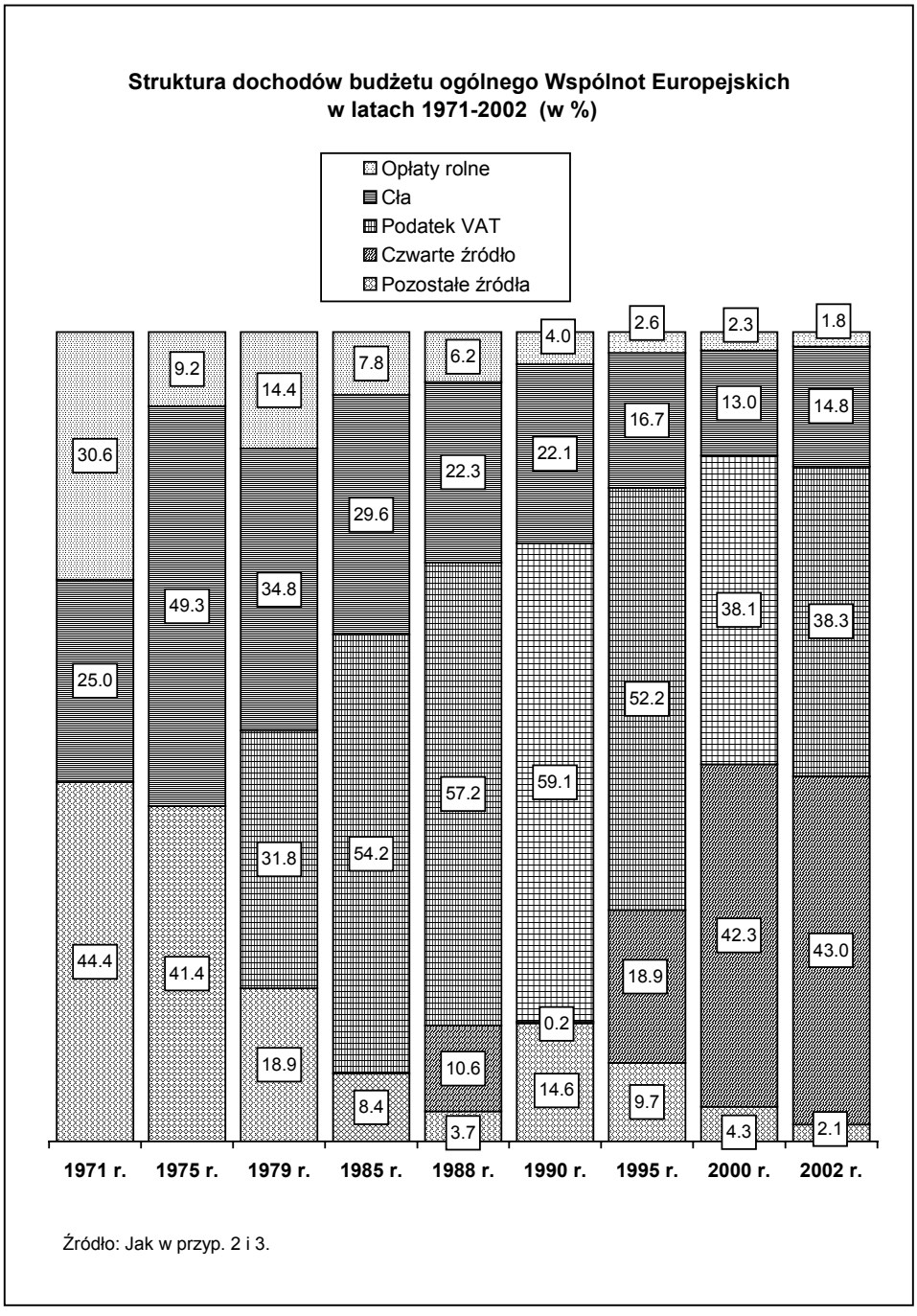
W okresie minionych trzydziestu lat zasadniczo zmniejszyło się również znaczenie opłat rolnych, które w 2002 r. stanowiły zaledwie 1,8% dochodów budżetu ogólnego, podczas gdy w 1971 r. ich udział w dochodach budżetu wynosił prawie 31%. Początkowo (do 1995 r.) opłaty rolne miały formę opłat wyrównawczych, pobieranych przy imporcie z krajów trzecich produktów rolnych objętych WPR[13], następnie – na mocy uzgodnień Rundy urugwajskiej GATT – opłaty zostały zastąpione cłami. W ramach opłat rolnych pobierane są również składki cukrowe, stosowane w celu ograniczenia nadprodukcji cukru.

Od 1979 r. czynnikiem zasilającym budżet ogólny są wpływy z tytułu podatku VAT, które w latach 1985-1995 stanowiły ponad połowę dochodów budżetowych, natomiast w 2002 r. udział tego źródła w budżecie ogólnym zmniejszył się do 38,3%. Wiąże się to

[13] Opłaty wyrównawcze służyły wyrównaniu różnicy między cenami światowymi a poziomem cen stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej.

z ograniczeniem podstawy, od której naliczana jest kwota podatku VAT, przekazywana do budżetu przez kraje członkowskie WE. Według obecnie obowiązujących zasad, podstawa ta nie może przekroczyć 50% PNB danego kraju. Do 2001 r. jednolita stawka podatku VAT liczona od tej podstawy wynosiła 1%, natomiast w 2002 r. – zgodnie z decyzją Rady UE z 1999 r. – została obniżona do 0,75%, zaś w 2004 r. ma wynieść 0,5%.

Rysunek 3



Źródło: Jak w przyp. 2 i 3.

Uzależnienie wielkości wpłat z tytułu VAT od wielkości PNB krajów członkowskich oraz stopniowa redukcja stawki tego podatku zmierza do zmniejszenia wkładu słabiej rozwiniętych państw WE do budżetu Wspólnot. Stosowany poprzednio system pozyskiwania dochodów budżetowych powodował, że biedniejsze kraje WE – które z uwagi na niższy poziom rozwoju zmuszone są do przeznaczania na konsumpcję relatywnie większej części PNB niż kraje bogate – odprowadzały z tytułu VAT do budżetu ogólnego nieproporcjonalnie duże kwoty w stosunku do stopnia ich zamożności. Zmniejszenie skali wpływów do budżetu z podatku VAT prowadzi do wzrostu znaczenia bezpośrednich wpłat krajów członkowskich (czwarte źródło dochodów), powiązanych ściśle z osiąganym przez poszczególne kraje poziomem PNB, co czyni system gromadzenia dochodów budżetowych bardziej sprawiedliwym[14].

Wprowadzone w 1988 r. czwarte źródło stanowi obecnie główny kanał dopływu środków do budżetu WE, który w 2002 r. zapewnił 43% wpływów budżetowych. Wysokość wpłat bezpośrednich jest corocznie kalkulowana według ściśle określonej procedury, uwzględniającej wielkość PNB poszczególnych krajów członkowskich. Czwarte źródło służy finansowaniu wydatków WE, które nie znajdują pokrycia w innych źródłach dochodów budżetowych.

W strukturze wpływów budżetu ogólnego wyodrębnione są jeszcze tzw. pozostałe dochody, które w latach sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych – z uwagi na niewielką wówczas skalę budżetu WE – odgrywały istotną rolę, jako źródło finansowania Wspólnot. Obecnie pozycja ta ma w całokształcie dochodów budżetowych marginalne znacznie (2,1% w 2002 r.). Na pozostałe dochody składają się m.in. podatki i ubezpieczenia społeczne pracowników instytucji wspólnotowych, wpływy z kar oraz nadwyżki budżetowe uzyskane w latach poprzednich.

Największy udział w dochodach budżetu ogólnego mają Niemcy, a także Francja, Wielka Brytania[15] i Włochy (tabela 2). Wszystkie te kraje, a ponadto Szwecja, Austria, Belgia

---

[14] L.Oręziak: *System finansowy* ..., op.cit., s. 326.

[15] W 1984 r. M.Thatcher wynegocjowała obniżenie o 1/3 wysokości składki Wielkiej Brytanii do budżetu WE, w formie redukcji wpłat z tytułu VAT. Wynoszący obecnie ok. 3 mld euro rocznie tzw. rabat brytyjski stanowił cenę, za jaką Wielka Brytania zgodziła się utrzymać protekcjonizm rolny, pochłaniający znaczącą część budżetu Wspólnot. Domagając się zmniejszenia składki, Wielka Brytania wskazywała, że – z powodu niezbyt rozbudowanego sektora rolnego oraz względnie małych dysproporcji w poziomie rozwoju

i Luksemburg są tzw. płatnikami netto, a więc przekazują do budżetu WE w formie składki więcej niż z niego otrzymują w ramach udziału we wspólnej polityce rolnej oraz działaniach strukturalnych (tabela 3). Redystrybucja środków od dawna jest przedmiotem kontrowersji między krajami członkowskimi, przy czym problem ten nabrał nowego wymiaru w kontekście dyskusji wokół możliwości sfinansowania rozszerzenia WE o kraje Grupy z Laeken. Wszyscy płatnicy netto, a zwłaszcza Niemcy, sprzeciwiają się zwiększeniu wysokości swoich zobowiązań z tytułu czwartego źródła. Konsekwencją tego są m.in. propozycje zreformowania WPR, przedstawione przez Komisję Europejską w lipcu 2002 r., w dokumencie pt. „Przegląd średniookresowy wspólnej polityki rolnej (*Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*). W tym kontekście trzeba widzieć również decyzje dotyczące finansowych implikacji objęcia państw kandydujących mechanizmami WPR i wsparcia strukturalnego, podjęte na szczycie WE w Brukseli 24-25 października 2002 r.

Tabela 2

Udział państw WE w dochodach budżetu ogólnego Wspólnot w 2000 r. (w mln euro i w %)

Państwo	Wielkość środków przekazywanych do budżetu WE	
	w mln euro	udział państw WE w dochodach budżetu ogólnego (w %)
Niemcy	21 649	25,3
Francja	14 276	16,7
Wielka Brytania	12 924	15,1
Włochy	10 815	12,6
Hiszpania	6279	7,3
Holandia	5248	6,1
Belgia	3244	3,8
Szwecja	2476	2,9
Austria	2108	2,5
Dania	1682	2,0
Grecja	1363	1,6
Portugalia	1199	1,4
Finlandia	1119	1,3
Irlandia	983	1,2
Luksemburg	195	0,2
Ogółem	85 560	100,0

Źródło: *The Community budget* …, op.cit., s. 73 i 95.

poszczególnych regionów - Brytyjczycy otrzymują relatywnie małe dotacje z budżetu WE, w konsekwencji czego Wielka Brytania jest płatnikiem netto.

Tabela 3

Wielkość środków wnoszonych przez państwa Wspólnot do budżetu WE oraz otrzymywanych w ramach WPR i działań strukturalnych (w mln euro; dane dotyczą 2000 r.)

Kraj	Wielkość środków otrzymywanych z budżetu WE w ramach WPR	Wielkość środków otrzymywanych z budżetu WE w ramach funduszy strukturalnych	Bilans transferów po uwzględnieniu środków wpłacanych do budżetu WE i otrzymywanych z tego budżetu	
Niemcy	5048	3765	-9273	Płatnicy netto
Wielka Brytania	4062	2964	-3775	
Holandia	1442	478	-1738	
Francja	9006	2521	-1415	
Szwecja	798	111	-1177	
Austria	1019	261	-544	
Belgia	957	383	-327	
Luksemburg	21	0	-65	
Hiszpania	5499	5115	+5056	Beneficjanci
Grecja	2598	2798	+4374	
Portugalia	657	2400	+2112	
Irlandia	1682	831	+1675	
Włochy	5048	5159	+713	
Finlandia	728	543	217	
Dania	1309	127	169	

Źródło: Dane Komisji Europejskiej, cyt. za: „Polityka" z 23 lutego 2002 r.

Struktura wydatków

Czynnikiem ograniczającym swobodę kształtowania wydatków WE są przyjęte pułapy, wyznaczające maksymalną wysokość zasobów własnych Wspólnot (obecnie 1,27% PNB). W konsekwencji pole manewru Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w trakcie procedury budżetowej dotyczącej wydatków jest stosunkowo wąskie, bowiem nie mogą być one wyższe od określonych na dany rok limitów.

Najważniejszą pozycją w budżecie ogólnym są wydatki na finansowanie wspólnej polityki rolnej (rysunek 4), która jest obszarem gospodarki o szczególnie szerokim zakresie integracji. Wydatki te są realizowane poprzez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (*Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole – FEOGA*), będącego integralną częścią budżetu ogólnego. W konsekwencji reformy wspólnej polityki rolnej, realizowanej stopniowo od początku lat osiemdziesiątych – zmierzającej do zmniejszenia obciążeń finansowych z tytułu WPR – udział wypłat z budżetu na cele rolne systematycznie spada i w 2002 r. wynosił nieco ponad 46%, wobec prawie 80% w 1971 r.

Reforma wspólnej polityki rolnej okazała się niezbędna z uwagi na lawinowe narastanie kosztów jej realizacji, co zasadniczo ograniczało możliwości podejmowania przez WE działań w innych dziedzinach. Również w związku z przyjęciem w maju 2004 r. nowych państw, w ramach Wspólnot nasiliła się dyskusja nad potrzebą ponownej modyfikacji zasad WPR.

Na szczycie WE w Brukseli w październiku 2002 r. kraje „15" zdołały porozumieć się w sprawie dotacji bezpośrednich dla rolników z państw Grupy z Laeken. Wobec faktu, że perspektywa finansowa na lata 2000-2006 nie przewidywała środków na ten cel, Niemcy i inni płatnicy netto obawiali się, że spełnienie deklaracji Komisji Europejskiej – która w styczniu 2002 r. zaproponowała objęcie nowych państw częściowymi dopłatami[16] – spowoduje wzrost wydatków na WPR, grożący w przyszłości rozsadzeniem całego budżetu WE. Konsekwencją tego byłoby zwiększenie wysokości zobowiązań krajów „15" z tytułu czwartego źródła, przy czym największą część (około 2 mld euro) dodatkowych kosztów musiałyby ponieść Niemcy. Przełamanie impasu w tej sprawie było możliwe po zaakceptowaniu przez kraje „15" francusko-niemieckiego porozumienia w sprawie dyscypliny budżetowej po 2006 r., przewidującego utrzymanie wydatków na WPR planowanych w latach 2007-2013 na poziomie około 45 mld euro rocznie. Zamrożenie wydatków rolnych oraz ograniczenie wsparcia strukturalnego dla nowych członków - do poziomu 23 mld euro w latach 2004-2006 - pozwoli utrzymać budżet WE w ramach finansowych możliwych do przyjęcia przez kraje „15", w tym zwłaszcza te z nich, które występują w roli płatnika netto.

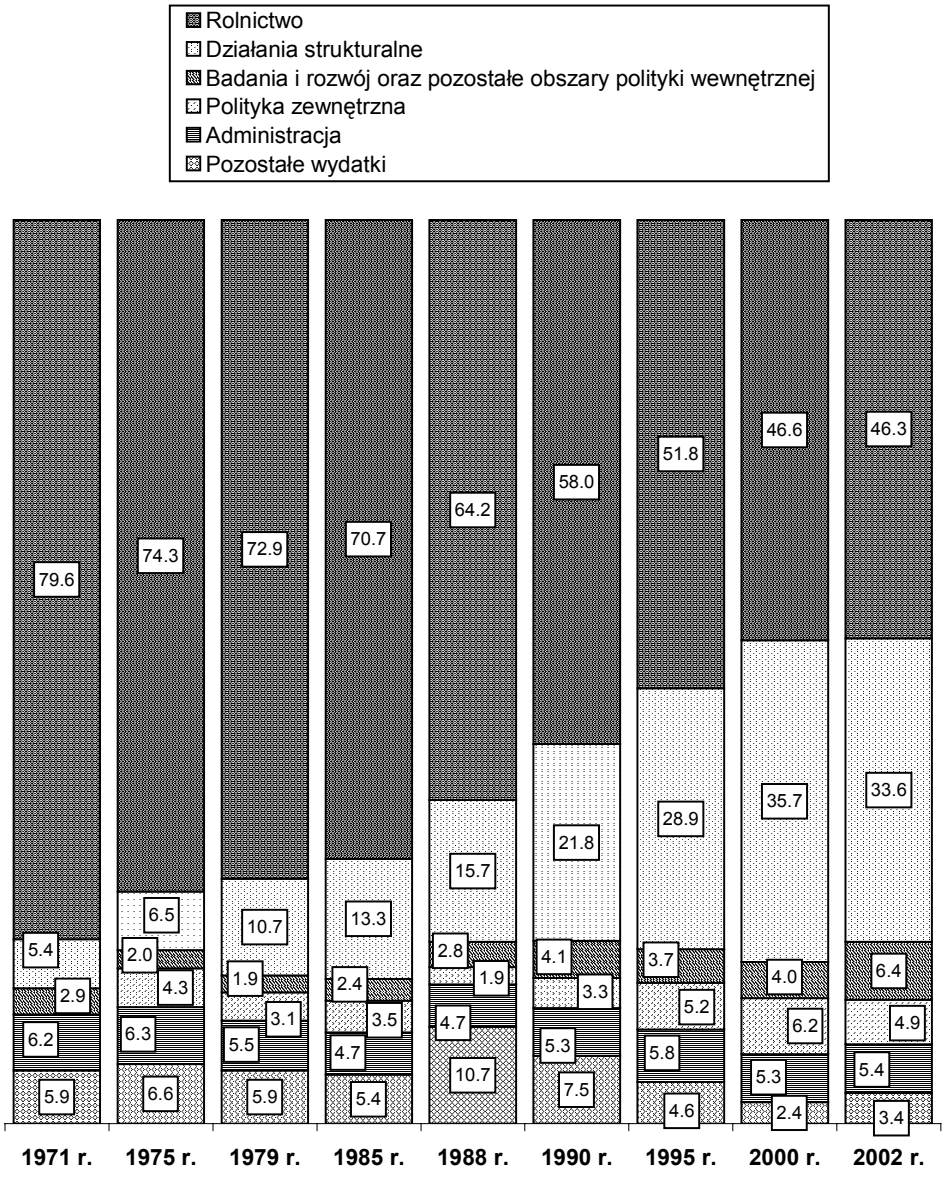
Drugą pod względem znaczenia grupę wydatków z budżetu ogólnego stanowią wydatki na działania strukturalne. W skład funduszy strukturalnych wchodzą: Sekcja Orientacji FEOGA, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund - ERDF*), Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund – EDF*), Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*) oraz odgrywający marginalną rolę – Finansowy Instrument Finansowania Rybołówstwa (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG*). Udział funduszy strukturalnych w globalnych wydatkach budżetu ogólnego w ciągu minionych trzydziestu lat istotnie wzrósł: z około 5% w 1971 r. do prawie 34% w 2002 r., wraz z rozszerzeniem zakresu działań wspólnotowych mających na celu wzmocnienie stopnia ekonomicznej i socjalnej spójności WE.

---

[16] Z uwzględnieniem 9-letniego okresu dochodzenia do pełnej wysokości dopłat, poczynając od 25% ich poziomu.

Rysunek 4

Struktura wydatków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich w latach 1971-2002 (w %)



Źródło: Jak w przyp. 2 i 3.

Na szczycie WE w Brukseli w październiku 2002 r. Niemcy i pozostali płatnicy netto zakwestionowali wysokość wsparcia strukturalnego dla nowych państw, proponowaną przez Komisję Europejską. Wobec groźby wzrostu kosztów przyjęcia do WE krajów Grupy z Laeken, państwa „15" obniżyły pulę środków na fundusze strukturalne dla nowych

członków w latach 2004-2006 z postulowanego przez Komisję Europejską poziomu 25,6 mld euro do 23 mld euro, tj. o prawie 2,6 mld euro. W ten sposób Polska – gdyby przystąpiła do WE 1 stycznia 2004 r. – mogłaby otrzymać zaliczki na działania strukturalne w latach 2004-2006 w łącznej wysokości 12,4 mld euro, zamiast 13,8 mld euro proponowanych wcześniej przez Komisję.

Wydatki na pozostałe przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetu ogólnego – w tym na badania i rozwój oraz inne programy z zakresu polityki wewnętrznej, a także na politykę zewnętrzną i administrację – w przypadku żadnego z wymienionych obszarów nie przekraczają 5-6% globalnych wydatków Wspólnot. Zwraca uwagę wysoka dynamika wydatków na badania i rozwój, których udział w budżecie WE wzrósł z 2,9% w 1971 r. do 6,4% w 2002 r., co jednak oznacza, że w wymiarze bezwzględnym nadal na ten cel przeznacza się stosunkowo małe środki. W grupie tzw. pozostałych wydatków mieszczą się wydatki na pomoc przedakcesyjną dla państw ubiegających się o członkostwo we Wspólnotach.

Wysokość składki Polski do budżetu WE

Polska ubiegała się o 5-letni okres przejściowy, przewidujący stopniowe dochodzenie do pełnego wymiaru składki do budżetu WE, poczynając od 1/10 jej wysokości w pierwszym roku członkostwa. Argumentem za takim rozwiązaniem jest obawa, że Polska - znajdująca się na znacznie niższym poziomie rozwoju niż obecne państwa Wspólnot – może stać się płatnikiem netto i w ten sposób wspierać finansowo zamożne kraje WE. Ryzyko takie wynika z faktu, że należności do budżetu wspólnotowego pobierane są w sposób automatyczny od początku członkostwa, natomiast transfery z budżetu WE dokonywane są z opóźnieniem, zależnym od zdolności nowego członka do efektywnego administrowania WPR oraz umiejętności przygotowywania wniosków o wsparcie w ramach funduszy strukturalnych. Dopłaty bezpośrednie są wypłacane z rocznym opóźnieniem, zaś w pierwszym roku rolnicy otrzymają dopłaty z budżetu krajowego, które WE zrefunduje w roku następnym[17].

Komisja Europejska odrzuciła prośbę Polski o okres przejściowy, motywując swoje stanowisko negatywnymi doświadczeniami związanymi z zastosowaniem 5-6-letniego systemu ulg w płaceniu składki przez Grecję, Hiszpanię i Portugalię. Przyjęty wówczas

[17] Z tego powodu w planach finansowych Wspólnot związanych z przyjęciem krajów Grupy z Laeken, w pierwszym roku członkostwa nie przewidziano środków na dopłaty bezpośrednie dla nowych państw.

mechanizm rozliczeń między nowymi członkami a budżetem UE okazał się bardzo skomplikowany, a i tak nie uchronił Hiszpanii przed wystąpieniem w roli płatnika netto.

W konsekwencji odmownej decyzji Komisji, Polska już w pierwszym roku członkostwa będzie musiała zapłacić pełną składkę do budżetu WE, której wysokość – przy bieżącym poziomie PNB - jest szacowana w latach 2004-2006 na 2,4-2,5 mld euro rocznie. Równocześnie jednak Komisja zagwarantowała, że Polska nie tylko nie będzie płatnikiem netto, ale otrzyma pomoc strukturalną w wysokości nie mniejszej od uzyskanej w ostatnim roku przed przystąpieniem[18].

Propozycja redukcji składki członkowskiej do 20% w 2004 r. (i odpowiednio do 40% w 2005 r. i 60% w 2006 r.) lub przyznania rekompensaty, której wysokość odpowiadałaby różnicy między pełną składką a składką obniżoną, została przez Polskę ponowiona w drugiej połowie listopada 2002 r., w ostatniej fazie rokowań akcesyjnych. Stanowisko Polski motywowane było przede wszystkim faktem, że nowi członkowie - mimo iż wniosą normalną składkę - nie będą mogli do 2013 r. (czyli do momentu, kiedy dopłaty bezpośrednie osiągną ostateczną wysokość) korzystać w pełnym zakresie ze wsparcia z budżetu WE. Ponadto istnieje ryzyko, że Polska nie zdoła uruchomić wszystkich środków zaplanowanych na lata 2004-2006 w formie zaliczek na działania strukturalne. W konsekwencji faktyczny bilans transferów między budżetem krajowym a budżetem WE może okazać się dla Polski mniej korzystny niż wynika to z oferty finansowej Wspólnot.

Na spotkaniu szefów dyplomacji krajów „15" oraz krajów Grupy z Laeken 18 listopada 2002 r. w Brukseli, kandydaci zostali oficjalnie poinformowani, że rozszerzenie UE nastąpi 1 maja 2004 r.[19] Czteromiesięczna zwłoka w stosunku do pierwotnie przewidywanego terminu rozszerzenia WE wynika z faktu, że parlamenty krajów „15" potrzebują co najmniej roku na ratyfikację traktatów akcesyjnych, które zostaną podpisane w kwietniu 2003 r. Stwierdzono również, że oferowane warunki członkostwa respektować będą dorobek prawny UE, a także uwzględniać pułapy finansowe wyznaczone na szczytach WE w Berlinie w marcu 1999 r. oraz w Brukseli w październiku 2002 r. Zastrzeżenie to od

---

[18] Korespondencja J.Bieleckiego z Brukseli, „Rzeczpospolita" z 10 kwietnia 2002 r.

[19] Minister spraw zagranicznych, Włodzimierz Cimoszewicz, oświadczył w tym kontekście, że Polska zaakceptuje proponowaną datę, o ile: a) Polacy będą mogli bez przeszkód uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2002 r.; b) Polska będzie miała zagwarantowane prawo głosu przy ustalania przyszłej konstytucji Unii oraz c) późniejsze wejście pociągnie za sobą proporcjonalną obniżkę składki członkowskiej w 2004 r. (o ok. 800 mln euro), przy zachowaniu „w zasadzie" niezmienionych transferów z budżetu UE.

razu postawiło pod znakiem zapytania możliwość wynegocjowania przez Polskę bardziej korzystnych warunków finansowych członkostwa we Wspólnotach.

Zgodnie z ostatecznymi warunkami finansowymi członkostwa w WE, Polska po akcesji może liczyć na transfery netto wynoszące od 1513 mld euro w 2004 r. do 2711 mld euro w 2006 r. (rysunek 5). Fakt, iż Polska znajdzie się we Wspólnotach nie w styczniu 2004 r., lecz w maju tego roku spowoduje obniżenie składki członkowskiej o 800 mln euro, przy znacznie mniejszej redukcji (o około 300 mln euro) środków otrzymanych z budżetu WE. Ma to bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia płynności polskiego budżetu w latach 2004-2005, która – w związku ze zwiększonymi wydatkami z tytułu akcesji do WE, przy równoczesnym ograniczeniu w efekcie członkostwa we Wspólnotach wpływów budżetowych z pewnych źródeł - zostanie wystawiona na poważną próbę[20]. Ważne jest przy tym, że transferami z budżetu WE nie da się w zasadzie sfinansować tzw. wydatków sztywnych budżetu, w tym zwłaszcza wydatków na cele socjalne i konsumpcyjne[21].

W związku z integracją budżet Polski w 2004 r. zostanie obciążony wydatkami z następujących tytułów:

- 8/12 składki członkowskiej (6,4 mld zł), co stanowi 4,4% uzyskanych w 2002 r. dochodów budżetowych (145,1 mld zł);

- współfinansowania przez budżet działań dostosowawczych w sferze prawnej i instytucjonalnej (obejmujących m.in. organizację rynków rolnych), których koszty w 2004 r. będą prawdopodobnie wyższe niż w latach 2002-2003;

- partycypowania w kosztach realizacji programów inwestycyjnych, finansowanych w ramach funduszy strukturalnych;

- ponoszenia kosztów funkcjonowania agencji płatniczych, które będą wypłacać środki wspólnotowe (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

Równocześnie budżet kraju zostanie pozbawiony wpływów z ceł pobieranych przez Polskę od całego importu do państw UE przechodzącego przez polską granicę wschodnią (stanowiącą fragment zewnętrznej granicy obszaru UE), które zostaną przekazane do budżetu

---

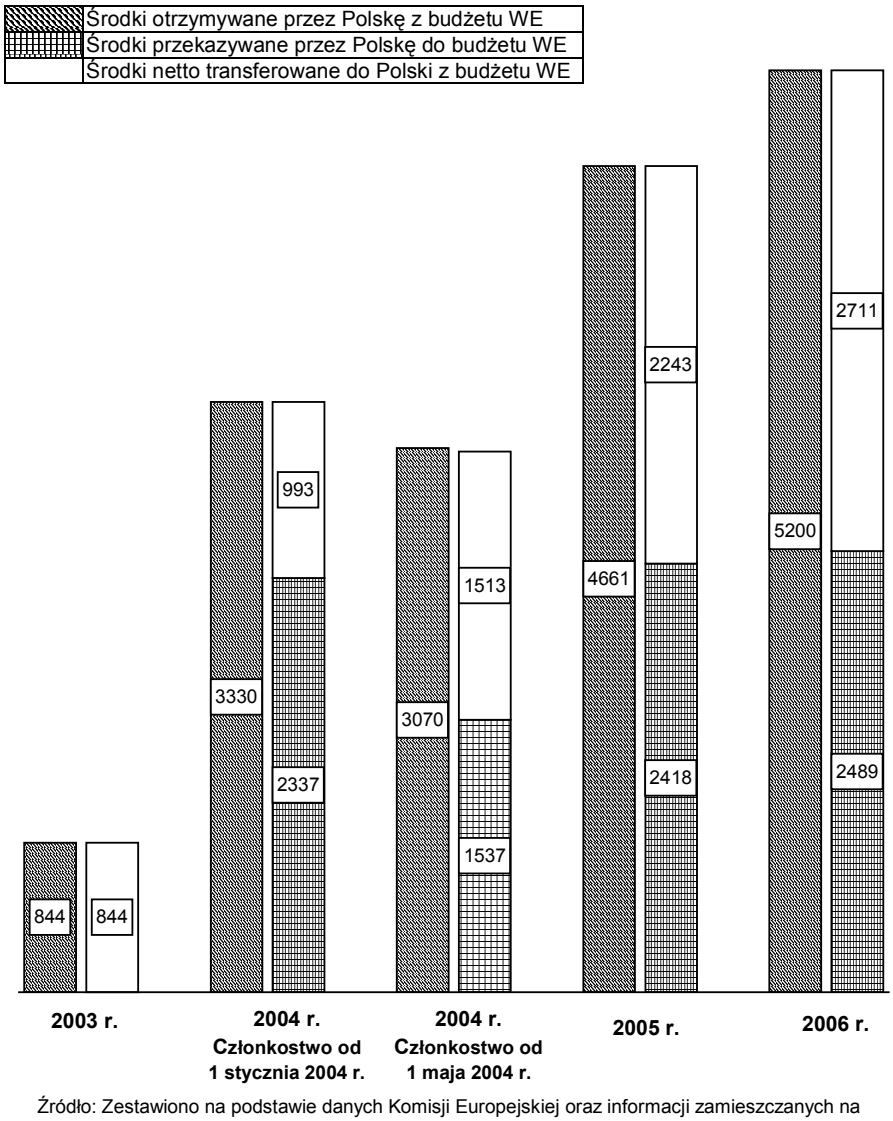
[20] Zwracał na to uwagę wicepremier i minister finansów, Grzegorz Kołodko, podczas spotkania w Brukseli z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Zob. „Rzeczpospolita" z 6 listopada 2002 r. Wychodząc naprzeciw argumentom o trudniej sytuacji polskiego budżetu w 2004 r., Dania, sprawująca w drugiej połowie 2002 r. prezydencję w WE, zaproponowała przyznanie Polsce w 2004 r. jednorazowej rekompensaty w wysokości 500 mln euro na pokrycie kosztów dopłat bezpośrednich w tym roku.

[21] W.M. Orłowski: *A czas ucieka,* „Rzeczpospolita" z 30 października 2002 r.

WE[22]. Ponadto część transferowanych do Polski środków wspólnotowych trafi do budżetów lokalnych oraz osób prywatnych (dopłaty bezpośrednie).

Rysunek 5

Finansowe warunki członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich w latach 2004-2006 (w mln euro)



Źródło: Zestawiono na podstawie danych Komisji Europejskiej oraz informacji zamieszczanych na łamach "Gazety Wyborczej" i "Rzeczpospolitej".

[22] Ubytek dochodów budżetowych z tego tytułu zostanie częściowo zrekompensowany przez dopłatę

Faktyczny bilans transferów netto uzależniony jest od stopnia, w jakim Polska zdoła wykorzystać zaliczki na działania strukturalne, przewidziane w 2004 r. i w latach następnych. Niektórzy eksperci – powołując się na doświadczenia krajów wcześniej przyjętych do WE, w tym zwłaszcza Hiszpanii, Grecji, Portugalii, ale także Niemiec i Francji – uważają, że przeznaczone dla Polski fundusze strukturalne stanowią częściowo „wirtualne" pieniądze, możliwe do wykorzystania w ciągu 2004 r. jedynie w teorii. Wynikać to ma przede wszystkim z braku doświadczenia Polski w wypełnianiu złożonych procedur formalnych, niezbędnych do uruchomienia funduszy strukturalnych.

*

Przystąpienie Polski do Wspólnot – stanowiące realizację podstawowego celu polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. – musi być traktowane jako inwestycja długofalowa, której korzystne efekty w wymiarze ekonomiczno-finansowym w kolejnych latach będą coraz bardziej widoczne. Rzecz w tym, aby już w pierwszym roku członkostwa wykorzystać wszystkie możliwości, jakie wynikają z warunków integracji, ustalonych w toku negocjacji akcesyjnych. Z doświadczeń państw, które znalazły się we Wspólnotach w rezultacie poprzednich etapów rozszerzania WE wynika, że jest to realne, choć z pewnością nie będzie łatwe. Od 1 maja 2004 r. dzieli jednak Polskę kilkanaście miesięcy, a więc jest jeszcze czas, aby sfinalizować proces przygotowywania struktur państwowych oraz przedsiębiorców do działania w warunkach wspólnego rynku WE.

dr Paweł Wieczorek

---

techniczną, która pokryje koszty pobierania cła w imieniu całej UE.

Maria Małgorzata Gostyńska

WYSOKOSPECJALISTYCZNE PROCEDURY MEDYCZNE – DOSTĘPNOŚĆ ŚWIADCZEŃ I ICH FINANSOWANIE

Wprowadzona 1 stycznia 1999 r. reforma systemu opieki zdrowotnej zakładała finansowanie wysokospecjalistycznych procedur medycznych z budżetu państwa[1]. W przyjętym rozwiązaniu działalność Ministerstwa Zdrowia miała wspierać zreformowany system opieki zdrowotnej, a tymczasem – jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli – zakłócała funkcjonowanie tego systemu. Nieprawidłowości stwierdzono zarówno na etapie przygotowania procesu realizacji procedur od strony formalnoprawnej, jak i zawierania przez Ministerstwo Zdrowia umów z zakładami opieki zdrowotnej[2] o wykonanie procedur, a także na etapie realizacji tych procedur przez szpitale w zakresie dokumentowania ich wykonania i rozliczeń finansowych.

Na wstępie zauważyć należy, że rozporządzenie w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych oraz kolejne jego nowelizacje (które sprowadzały się praktycznie do zmiany wykazu procedur na rok następny) wydane zostały przez ministra zdrowia w terminach uniemożliwiających szpitalom wykonywanie procedur od początku roku na podstawie umów zawartych z Ministerstwem Zdrowia, jak również zawarcie odpowiednich kontraktów z kasami chorych – bez konieczności zmian w planach finansowych szpitali i kas[3]. Ponadto, Ministerstwo Zdrowia nie opracowało zasad ustalania listy wysokospecjalistycznych procedur medycznych finansowanych z budżetu państwa.

---

[1] Por. art. 31a ust. 1 pkt 7 ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153, ze zm.), zwanej dalej w skrócie „ustawą o ubezpieczeniu zdrowotnym". W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 1999-2001, Ministerstwo Zdrowia wydało kwotę 1922,7 mln zł ze środkow przeznaczonych na realizację wysokospecjalistycznych procedur medycznych.

[2] Zwanych dalej „szpitalami" lub „świadczeniodawcami".

[3] Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 2 listopada 1998 r. w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych finansowanych z budżetu państwa oraz zasad i trybu udzielania tych świadczeń (DzU nr 140, poz. 910, ze zm.), zwane dalej w skrócie „rozporządzeniem w sprawie procedur wysokospecjalistycznych". Zostało ono znowelizowane rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 21 grudnia 1999 r. (DzU nr 106, poz. 1214), opublikowanym 24 grudnia 1999 r. oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 8 listopada 2000 r. (DzU nr 100, poz. 1083), opublikowanym 21 listopada 2000 r.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 1999-2001, wykaz tych procedur ulegał sukcesywnej redukcji i obejmował w 1999 r. – 52 procedury, w 2000 r. – 39, a w 2001 r. – 23[4]. Minister przed wydaniem rozporządzenia w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych (...) nie zasięgnął opinii Naczelnej Rady Lekarskiej. Tym samym nie wykonał delegacji ustawowej w tym zakresie. Rozporządzenie oraz jego kolejne zmiany nie zawierały istotnych uregulowań, w tym m.in. nie określono zakresu świadczenia zdrowotnego stanowiącego wysokospecjalistyczną procedurę medyczną, zasad ustalania zakresu finansowania danego świadczenia oraz kryteriów i zasad zawierania umów z zakładami opieki zdrowotnej o wykonanie procedur.

Znajomość sposobu finansowania wysokospecjalistycznych procedur medycznych miała istotne znaczenie dla zakładów opieki zdrowotnej, składających oferty kasom chorych na zawarcie kontraktów na rok następny. Zakres i stopień finansowania poszczególnych świadczeń wchodzących w skład procedury wysokospecjalistycznej Ministerstwo określiło dopiero w treści zawieranych umów, a w 2000 i 2001 r. również w dokumencie pn.: „Definicje medycznych procedur wysokospecjalistycznych", w którym zawarto także interpretację niektórych zapisów rozporządzenia.

Ministerstwo Zdrowia wadliwie skonstruowało umowy, na podstawie których szpitale realizowały procedury. Umowy nie zawierały szeregu uregulowań i wymaganych zapisów[5] zabezpieczających interesy dysponenta środków publicznych.

Na przykład, we wszystkich umowach zawartych w latach 1999-2001 z samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej nie było uregulowań dotyczących: sposobu kontroli jakości, zasadności i dostępności świadczeń zdrowotnych w zakresie objętym umową oraz okoliczności, w których może nastąpić renegocjacja warunków umowy. Nie uregulowano również sposobu rozliczania procedur, których wykonanie nie zakończy się z upływem roku kalendarzowego lub w okresie obowiązywania umowy, sposobu rozliczenia leków i leczniczych środków technicznych zakupionych

---

[4] W 2002 r. liczba procedur finansowanych z budżetu państwa zmniejszyła się do 20, przy czym zamiast terminu „wysokospecjalistyczne procedury medyczne" rozróżnia się obecnie: „świadczenia zdrowotne" (17), „leki" (1) i „lecznicze środki techniczne" (2); wymienione zostały w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 19 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych, leków i leczniczych środków technicznych finansowanych z budżetu państwa, a także trybu nabywania i przekazywania świadczeniodawcom leków i leczniczych środków technicznych oraz trybu przekazywania środków publicznych na ich zakup. (DzU nr 148, poz. 1663).

[5] Por. § 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 31 grudnia 1998 roku w sprawie warunków i trybu przekazania samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej środków publicznych oraz sposobu kontroli ich wykorzystania (DzU nr 166, poz. 1266).

ze środków budżetowych do realizacji procedur a niewykorzystanych w okresie obowiązywania umowy, a także trybu postępowania w przypadku nieterminowego przekazywania środków finansowych przez Ministerstwo za wykonane procedury (nie zabezpieczając tym samym należycie interesów szpitali).

Ministerstwo Zdrowia nie prowadziło – w okresie objętym kontrolą – ewidencji rozliczeń z tytułu realizacji umów dotyczących wysokospecjalistycznych procedur medycznych w sposób pozwalający na ustalenie stanu zobowiązań i należności, ponieważ nie miało ksiąg rachunkowych dla części 46 budżetu państwa, w tym również w zakresie realizacji wysokospecjalistycznych procedur medycznych, nie posiadało zakładowego planu kont oraz instrukcji obiegu dokumentów finansowych[6] – co było niezgodne z ustawą o rachunkowości.

Ministerstwo zawierało umowy o wykonanie wysokospecjalistycznych procedur medycznych z podmiotami publicznymi wyłonionymi w drodze konkursu. Umowy zawarto praktycznie ze wszystkimi oferentami, którzy zaakceptowali warunki Ministerstwa. Rozstrzygnięcie konkursów, zakończone zawarciem umów z wyłonionymi oferentami, nastąpiło z dużym opóźnieniem w stosunku do terminu rozpoczęcia wykonywania procedur, z reguły pod koniec I kwartału danego roku. Kolejne umowy zawierane były w ciągu roku. Do czasu zawarcia umów szpitale realizowały procedury bez żadnych gwarancji prawnych co do możliwości ich sfinansowania ze środków budżetowych. Zapłatę za udzielone w tym czasie świadczenia szpitale otrzymały po podpisaniu umów, a do tego czasu zmuszone były finansować wykonane procedury z własnych środków. Tym samym szpitale kredytowały Ministerstwo Zdrowia.

Nadmienić również należy, że zakłady opieki zdrowotnej nie otrzymywały z Ministerstwa środków finansowych z tytułu rozliczeń za wykonane procedury w terminach określonych w umowach. Opóźnienia w przekazywaniu należności sięgały w wielu wypadkach nawet do kilku miesięcy. Wpływało to na wyniki finansowo-ekonomiczne tych zakładów, przyczyniając się do powiększania ich strat.

Zapotrzebowanie na poszczególne procedury było szacowane przez Ministerstwo Zdrowia bez należytej staranności, co przy mało elastycznym systemie reagowania na różnice w zapotrzebowaniu prowadziło z jednej strony do niewykorzystywania limitów przez świadczeniodawców, a z drugiej do przypadków ograniczenia dostępności. Nie wszystkie

---

[6] Por. art. 4 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU nr 121, poz. 591, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

zgłoszone w ofertach procedury zostały przez Ministerstwo uwzględnione. Powodowało to konieczność prowadzenia dodatkowej, szerokiej – i nie zawsze skutecznej – korespondencji oraz stosunkowo licznych aneksów do umów, zawieranych najczęściej w ostatnich dniach roku.

Szpitale, w przypadku zbyt małej – w stosunku do potrzeb pacjentów – liczby wynegocjowanych procedur do wykonania, zmuszone były do przekraczania umownych limitów, nie mając gwarancji, że Ministerstwo sfinansuje ich wykonanie. Niektóre szpitale podpisywały również umowy z kasą chorych na finansowanie zwiększonej liczby określonych procedur (np. z zakresu koronarografii, koronaroplastyki, zakupu stentów wieńcowych).

Stwierdzono również, że przy niepełnym wykorzystaniu przyznanych limitów występowało jednocześnie niepełne zaspokojenie potrzeb w zakresie udzielania danego rodzaju procedury. Przyczyną powstania takiej sytuacji było m.in. zbyt późne wyrażenie zgody przez Ministerstwo na podpisanie aneksów do umów zwiększających limity, a ponadto w przypadku przeszczepów organów (wątroby, nerki) – brak dawców tych narządów, zaś w przypadku przeszczepów szpiku – kilkumiesięczny okres potrzebny do przygotowania pacjentów do tego zabiegu.

Ministerstwo kontrolowało sporadycznie realizację procedur wysokospecjalistycznych i tolerowało nieokreślenie przez świadczeniodawców kryteriów dostępu do tych świadczeń, w tym list oczekujących. W badanym okresie Ministerstwo przeprowadziło jedynie 8 kontroli u świadczeniodawców realizujących wysokospecjalistyczne procedury medyczne – co przy liczbie zawartych umów (1528 – na 1425 tys. procedur), wysokości przekazanych środków oraz liczbie świadczeniodawców wskazywało na znikomy nadzór nad ich realizacją.

Czas oczekiwania pacjentów na wykonanie procedury wysokospecjalistycznej – z wyjątkiem wypadków nagłych, ratujących życie - wynosił od kilku dni do kilku miesięcy, a w niektórych sytuacjach – nawet do 3 lat. Zakłady opieki zdrowotnej nie ustalały na podstawie kryteriów medycznych kolejności udzielania wysokospecjalistycznej pomocy medycznej w przypadku ograniczonych możliwości udzielania odpowiedniego świadczenia.

Ministerstwo nie egzekwowało od świadczeniodawców wykazu pacjentów, którym udzielono świadczeń w ramach zakontraktowanych procedur oraz rejestru pacjentów oczekujących na udzielenie świadczeń zaliczanych do procedur wysokospecjalistycznych, mimo iż obowiązek ten został nałożony na świadczeniodawców przez ministra zdrowia. Tym samym Ministerstwo pozbawiło się jednego z istniejących źródeł informacji, ułatwiających planowanie wykonania procedur na kolejny rok.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż Ministerstwo w kolejnych latach objętych kontrolą wydawało część środków zaplanowanych na realizację wysokospecjalistycznych procedur medycznych niezgodnie z przeznaczeniem, nie mając ku temu podstaw prawnych i formalnych. Dotyczyło to wydatków na leczenie zagraniczne obywateli polskich (930,5 tys. zł) oraz dokonywanego centralnie zakupu niektórych leków i leczniczych środków technicznych za pośrednictwem Zakładu Zamówień Publicznych i Instytutu Kardiologii, stosowanych m.in. w realizacji niektórych wysokospecjalistycznych procedur medycznych (103 mln zł). Było to działaniem nielegalnym w świetle obowiązujących przepisów prawa, ponieważ minister zdrowia zobowiązany był do przekazania środków finansowych tylko tym zakładom opieki zdrowotnej, z którymi zawarł odpowiednią umowę o wykonanie procedur[7]. Zaznaczyć należy, że Ministerstwo nie miało rzetelnych informacji, do jakich zakładów opieki zdrowotnej, na jaką kwotę i do jakich procedur przekazywane były zakupione centralnie leki i lecznicze środki techniczne. Dopiero w trakcie kontroli NIK Ministerstwo wystąpiło do Zakładu Zamówień Publicznych i Instytutu Kardiologii o przekazanie stosownych informacji.

W odniesieniu do szpitali realizujących wysokospecjalistyczne procedury medyczne kontrola wykazała, że nierzetelnie rozliczały się one ze środków budżetowych oraz leków i leczniczych środków technicznych otrzymanych na realizację wysokospecjalistycznych procedur medycznych. Większość szpitali nie prowadziła – mimo takiego obowiązku[8] – odrębnej ewidencji księgowej realizowanych procedur. W tej sytuacji sporządzane przez nie rozliczenia z Ministerstwem Zdrowia z wykonania poszczególnych procedur oparte były nie na faktycznych kosztach ich realizacji, lecz na maksymalnych cenach jednostkowych ustalonych w umowach przez Ministerstwo. Ponadto, w związku z brakiem odrębnej ewidencji, szpitale nie dysponowały danymi umożliwiającymi ocenę, czy kwota otrzymana z Ministerstwa Zdrowia pokrywała koszty ponoszone przez tę jednostkę na wykonanie poszczególnych procedur.

Stwierdzono również przypadki nierzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej wykonywanych procedur. Na przykład, w jednym z kontrolowanych instytutów wartość zaewidencjonowanych księgowo kosztów (równych w tym wypadku wydatkom) wykonania

---

[7] Por. § 2 rozporządzenia w sprawie procedur wysokospecjalistycznych.

[8] Wynikającego z umów zawartych z Ministerstwem Zdrowia o wykonanie procedur oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 164, poz. 1194). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 62 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

12 rodzajów procedur wysokospecjalistycznych realizowanych w 1999 r. i 2000 r. na podstawie umów zawartych z Ministerstwem była niższa od otrzymanych z Ministerstwa środków na ich realizację łącznie o kwotę 9,8 mln zł. W 1999 r. na realizację 12 procedur instytut otrzymał 6,8 mln zł, a według prowadzonej przezeń ewidencji księgowej wydatki na ten cel wyniosły 5,7 mln zł. Natomiast w 2000 r. instytut otrzymał 19,6 mln zł, a wydatki wyniosły 10,9 mln zł. Instytut nie zaksięgował także otrzymanych nieodpłatnie w latach 1999 i 2000 leków o wartości odpowiednio 22,6 mln zł i 26,7 mln zł oraz leczniczych środków technicznych o wartości 0,5 mln zł i 1,2 mln zł (łącznie 51 mln zł) i nie wykazał ich w sprawozdaniach finansowych za rok 1999 i 2000.

Inny specjalistyczny szpital obciążył Ministerstwo Zdrowia nienależną kwotą 246,8 tys. zł za wykonanie procedury „brachyterapia" (wykazał, że w 1999 r. wykonał 28 świadczeń na kwotę 56 tys. zł, a faktycznie zrealizował 15 świadczeń, natomiast w 2000 r. wykazał, że wykonał 141 procedur na kwotę 451,2 tys. zł, a zrealizował faktycznie 72 świadczenia).

Szpitale nie uwzględniały w ewidencji księgowej przychodów i rozchodów leków oraz leczniczych środków technicznych otrzymywanych nieodpłatnie na potrzeby realizacji procedur. Brak takiej ewidencji w praktyce uniemożliwiał szczegółowe określenie faktycznego ich zużycia oraz wskazanie źródeł ich pochodzenia.

Szpitale zobowiązane były do pomniejszania należności wobec Ministerstwa Zdrowia za procedury, do wykonania których wykorzystane zostały leki i lecznicze środki techniczne otrzymane nieodpłatnie (z zakupów centralnych Ministerstwa). Stwierdzono, że część szpitali nierzetelnie wywiązywała się z tego obowiązku. Ustalono również, że niektóre szpitale obciążały Ministerstwo kosztami leków i leczniczych środków technicznych, które otrzymały nieodpłatnie jako darowiznę.

Na przykład jeden ze szpitali klinicznych nie uwzględnił w ewidencji księgowej przyjęcia nieodpłatnie w latach 1999-2000 z Instytutu Kardiologii w Warszawie leczniczych środków technicznych o wartości ogółem 1663,4 tys. zł (w tym do wykonania wysokospecjalistycznych procedur medycznych – o wartości 854,1 tys. zł oraz do realizacji świadczeń finansowanych przez kasy chorych – 809,3 tys. zł). Brak szczegółowej ewidencji spowodował powstanie błędów w przesyłanych przez szpital do Ministerstwa Zdrowia i Instytutu Kardiologii rozliczeniach z wykorzystania tych środków w ramach wykonywanych procedur wysokospecjalistycznych.

Inny kontrolowany szpital kliniczny uwzględnił w ewidencji księgowej nieodpłatne przyjęcie w latach 1999-2000 z Instytutu Kardiologii w Warszawie leczniczych środków technicznych na kwotę 232,5 tys. zł, podczas gdy faktycznie otrzymał nieodpłatnie lecznicze środki techniczne o wartości ogółem 1901,8 tys. zł (w tym do wykonania wysokospecjalistycznych procedur medycznych – o wartości 252,2 tys. zł oraz do realizacji świadczeń finansowanych przez kasy chorych – 1649,6 tys. zł). Szpital ten obciążył także Ministerstwo Zdrowia kwotą 65 tys. zł z tytułu realizacji jednej procedury dotyczącej operacyjnego leczenia całkowitej głuchoty – polegającej na wstawieniu implantu ślimakowego. Ustalono jednak, że implant ten szpital otrzymał nieodpłatnie jako darowiznę, a tym samym nie poniósł żadnych kosztów jego zakupu, które mogłyby stanowić podstawę do obciążenia nimi Ministerstwa. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy z 31 maja 2001 r. zleceniodawca, tj. minister zdrowia, zobowiązany był do sfinansowania jedynie kosztów zakupu implantów ślimakowych wykorzystywanych do realizacji procedury dotyczącej operacyjnego leczenia całkowitej głuchoty. W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, szpital wystąpił do Ministerstwa Zdrowia o anulowanie faktury.

Zakłady opieki zdrowotnej nie zwróciły do budżetu państwa niewykorzystanej części środków otrzymanych z Ministerstwa Zdrowia na realizację procedur, naruszając tym samym postanowienia zawartych umów. Środki te, jak wynika z ustaleń kontroli, wykorzystywane były przez świadczeniodawców na pokrycie kosztów, które powinny być sfinansowane ze środków kas chorych (np. diagnostyka, leczenie wspomagające, leczenie ewentualnych powikłań po chemioterapii) oraz na zakup leków i leczniczych środków technicznych stosowanych w następnym roku budżetowym. Na przykład, jeden z kontrolowanych instytutów w 1999 r. nie wykorzystał i nie rozliczył z Ministerstwem Zdrowia kwoty 3,7 mln zł (co stanowiło 27,7% otrzymanej kwoty 13,4 mln zł), a w 2000 r. – kwoty 6,4 mln zł (12,6% otrzymanej kwoty 51,1 mln zł), jak również nie zwrócił ani nie rozliczył niewykorzystanych leczniczych środków technicznych o wartości 418,3 tys. zł otrzymanych nieodpłatnie z Instytutu Kardiologii do realizacji wysokospecjalistycznych procedur medycznych.

Wyniki kontroli wskazały również na brak właściwej współpracy Ministerstwa Zdrowia z kasami chorych w finansowaniu poszczególnych wysokospecjalistycznych procedur medycznych. Dyrektorzy kas chorych zgodnie stwierdzali, że Ministerstwo nie konsultowało z nimi i nie uprzedzało o liczbie i rodzaju procedur, do finansowania których kasy zostaną zobowiązane w następnym roku. Nie otrzymywali również informacji o wysokości kwot, jakie będą niezbędne do sfinansowania tych procedur. Ministerstwo nie brało również pod uwagę możliwości finansowych kas w kontraktowaniu procedur

wysokospecjalistycznych, przekazanych kasom chorych. Kasy zmuszone były do wygospodarowania środków finansowych na zakup procedur przekazywanych im w poszczególnych latach, kosztem innych świadczeń zdrowotnych.

Na przykład, w jednym z wojewódzkich szpitali specjalistycznych dofinansowanie procedur wysokospecjalistycznych przez kasę chorych odbywało się w ramach ogólnej umowy o udzielanie świadczeń medycznych w danym roku, zawartej pomiędzy tym szpitalem a kasą chorych (z wyjątkiem procedury „dializoterapia", na dofinansowanie której zawarto odrębną umowę). W 1999 r. kwota dofinansowania wyniosła 5467 tys. zł (w tym 2044 tys. zł stanowił koszt procedury „dializoterapia"), w 2000 r. – 1698,3 tys. zł, a w I półroczu 2001 r. – 217 tys. zł.

Inny szpital kliniczny w 2000 r. zawarł umowę z kasą chorych na finansowanie procedur medycznych z zakresu koronarografii i koronaroplastyki, mimo iż świadczenia te powinny być finansowane z budżetu państwa. Z tytułu realizacji tych procedur szpital otrzymał w 2000 r. ogółem kwotę 789 450 zł. Przyczyną stwierdzonej sytuacji – jak wyjaśniono w toku kontroli – był fakt, że kontraktowanie procedur przez Ministerstwo Zdrowia odbywało się ze znacznym opóźnieniem i w niewystarczającej w stosunku do potrzeb liczbie tych procedur.

Ustalenia kontroli wskazały na występowanie wielu nieprawidłowości w badanym zakresie. Nadzieją na ich wyeliminowanie może być – planowane od dłuższego czasu, ale i odkładane z każdym rokiem – przekazanie realizowanych procedur do finansowania w całości jednemu płatnikowi, tj. kasie chorych.

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

Eugeniusz Sulik

WPŁYW PRYWATYZACJI NA ROZWÓJ SEKTORA FARMACEUTYCZNEGO*

Prywatyzacja sektora farmaceutycznego była ważnym elementem wspomagającym restrukturyzację, ale nie jedynym decydującym o jego rozwoju. Brak spójności pomiędzy sferą regulacyjną a sferą realną spowodował, że za prywatyzacją przedsiębiorstw nie nadążała zmiana przepisów prawa zabezpieczająca konkurencyjność przemysłu farmaceutycznego na rynku krajowym i zagranicznym. Wskutek tego żaden z podstawowych celów określonych w realizowanym od 1994 r. „Programie działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego”[1] nie został w pełni osiągnięty. Nie przyniosły przewidywanych efektów działania rządu, wspomagane prywatyzacją, w zakresie:

- rozwoju przemysłu farmaceutycznego;
- wzrostu sprzedaży środków farmaceutycznych wytwarzanych przez polski przemysł;
- zwiększenia eksportu;
- ochrony interesów polskich producentów.

Pomimo znaczącego zaawansowania prywatyzacji i dużych nakładów inwestycyjnych na rozwój tego przemysłu, zaniedbania kolejnych rządów związane z przystąpieniem Polski do organizacji certyfikujących produkty farmaceutyczne w UE spowodowały powstanie barier eksportowych dla polskich producentów leków zarówno przed, jak i po prywatyzacji. Jednostronne natomiast otwarcie polskiego rynku dla przedsiębiorstw zagranicznych - importerów leków bez cła, przy nierównym traktowaniu przedsiębiorstw krajowych w imporcie surowców i komponentów do produkcji leków obciążonych cłem, spowodowało nierówne warunki konkurencji polskich i zagranicznych przedsiębiorstw.

---

* Na podstawie *Informacji o wynikach kontroli prywatyzacji branży farmaceutycznej,* Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, NIK, maj 2002 r.

1 *Program działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego* – przyjęty w listopadzie 1994 r. przez Radę Ministrów - był kierunkowym programem rządowym realizowanym do czasu kontroli NIK.

Prywatyzacja przedsiębiorstw

Prywatyzacja przemysłu farmaceutycznego była jednym z elementów „Programu działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego" opracowanego przez ministra przemysłu i handlu i zatwierdzonego do realizacji przez Radę Ministrów. Jako element wspomagający rozwój tego sektora, prywatyzacja miała nastąpić poprzez przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jsSP), a następnie sprzedaż ich akcji (udziałów) w taki sposób, aby Skarb Państwa - niezależnie od wielkości posiadanych udziałów - miał możliwość wpływania na decyzje władz spółek dotyczące zakresu i asortymentu produkowanych środków farmaceutycznych.

Tak sformułowane założenia prywatyzacyjne były zasadne w zakresie realizowanej polityki lekowej państwa[2], ale nie wyczerpywały w pełni przyjmowanych przy każdej prywatyzacji sektorowej parametrów decydujących o wpływie prywatyzacji na rozwój sektora. Zatem decyzje prywatyzacyjne podejmowane już od 1994 r. określające sposób i drogę prywatyzacji poszczególnych przedsiębiorstw, musiały zawierać priorytetowe cele i pogodzić czasami sprzeczne bądź niespójne interesy. W kręgach decyzyjnych rozważano jak jednocześnie zapewnić planowane wpływy budżetowe z prywatyzacji i pośrednio wynikającą z tego sprzedaż dużych pakietów akcji, co ograniczało nadzór i funkcje właścicielskie Skarbu Państwa, a jednocześnie - jak zabezpieczyć dopływ środków z prywatyzacji na rozwój przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim na transfer nowoczesnych technologii (i związanych z tym inwestycji), nowych produktów i *know-how*.

Należało również określić potencjalnych inwestorów, którzy byliby zdolni do poniesienia ogromnych wydatków i jednocześnie zainteresowani udziałem w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw w sytuacji, gdy polski rynek jest otwarty dla leków zagranicznych i udział w nim mógł nastąpić przy mniejszych nakładach ze strony inwestora.

Podejmując kontrolę przyjęto założenie, że były państwowy sektor farmaceutyczny to nie tylko zakłady „Polfy", ale również ich zaplecze hurtowe, tj. „Cefarm" i „Herbapol", produkujące paraleki i ziołoleki jako uzupełniające środki farmaceutyczne. Przy takim podejściu, poza działaniami ministrów: skarbu państwa, zdrowia i gospodarki -powiązanymi bezpośrednio z prywatyzacją, kontrolą objęto również komplementarne względem siebie przedsiębiorstwa: 11 spośród 14 zakładów „Polfy" będących podstawowym segmentem

[2] *Program polityki lekowej państwa* został opracowany w 1995 r. przez ministra zdrowia i opieki społecznej i przyjęty do realizacji jako program komplementarny do *Programu działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego.*

wytwórczym b. przemysłu państwowego, 14 spośród 20 jednostek „Cefarm" stanowiących przed transformacją sieć państwowej dystrybucji hurtowej, głównie dla „Polfy", oraz 4 spośród 10 przedsiębiorstw „Herbapol" produkujących ziołoleki.

Wyniki badań kontrolnych zakończonych w 2001 r. upoważniały Izbę do krytycznych ocen stanu i efektów prywatyzacyjnych przedsiębiorstw farmaceutycznych. Pomimo prowadzenia procesu prywatyzacji przez ponad 8 lat, nie został on zakończony i napotyka coraz większe trudności w pozyskaniu inwestorów. Tylko w nielicznych przypadkach, przedstawionych poniżej, uzyskano planowane efekty prywatyzacyjne.

Rozpoczęcie prywatyzacji przedsiębiorstw farmaceutycznych nastąpiło po otwarciu polskiego rynku dla firm importujących gotowe leki i bez ochrony celnej dla polskich podmiotów. Wpłynęło to na ograniczenie zainteresowania inwestorów branżowych i na efekty prywatyzacji, które miały stanowić o rozwoju sektora.

Restrukturyzacją i prywatyzacją przedsiębiorstw farmaceutycznych w okresie przed i po podziale administracyjnym kraju i reformie centrum zajmowało się w sumie kilkadziesiąt organów państwa. Musiało to skutkować brakiem spójnej polityki i strategii prywatyzacyjnej oraz realizacją różnie formułowanych celów prywatyzacyjnych. Brak koordynacji prywatyzacji branży farmaceutycznej przez administrację rządową doprowadził również do przypadków rażącego naruszenia prawa i interesów Skarbu Państwa.

„Polfa" – nieskoordynowane działania, częściowa realizacja celów prywatyzacyjnych

Znaczącym utrudnieniem realizowania polityki restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnej była nieuzasadniona mnogość organów sprawujących w „Polfie", w imieniu Skarbu Państwa, funkcje założycielskie i właścicielskie. Od 1994 r. prywatyzacją i restrukturyzacją 14 zakładów „Polfy" zajmowały się 4 odrębne organy administracji: Minister Przemysłu i Handlu, Minister Skarbu Państwa (wcześniej Minister Przekształceń Własnościowych) oraz wojewodowie: skierniewicki i warszawski, a następnie mazowiecki. Nieskoordynowana i niespójna polityka restrukturyzacyjno-prywatyzacyjna prowadziła do opóźnień w prywatyzacji i utrudniała realizację celów sformułowanych w rządowym „Programie działań restrukturyzacyjnych".

Do końca 2001 r. sprywatyzowano 9 spośród 14 jednostek „Polfy", 2 - w Tarchominie i Lublinie - pozostawały jsSP, a 3 - w Grodzisku, Warszawie i Pabianicach, zarządzane przez zarządców - działały jako przedsiębiorstwa państwowe. Skrajnie różne były efekty prywatyzacyjne. Tylko w czterech sprywatyzowanych przez ministra skarbu państwa

b. zakładach „Polfy": w Rzeszowie, Krakowie, Poznaniu i Starogardzie Gdańskim zapewniono wpływ Skarbu Państwa na działalność spółek, m.in. poprzez: zakaz zbywania akcji nabytych od Skarbu Państwa przez okres 10 lat, utrzymanie portfela produktów i wprowadzenie na rynek nowych leków, utrzymanie polityki cenowej zgodnie z prawem polskim oraz prawa z akcji specjalnej (tzw. złotej) z opcją jej sprzedaży, w przypadku rażącego naruszenia umowy przez inwestora.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosiła zastrzeżeń do postanowień umów sprzedaży akcji inwestorom strategicznym. Z tytułu sprzedaży 80% akcji Skarb Państwa uzyskał dochody w kwocie 1450 mln zł, wielkości nakładów inwestycyjnych na rozwój przedsiębiorstw określono na około 350 mln USD, a inwestorów zobowiązano do podwyższenia kapitałów akcyjnych spółek łącznie o 150 mln USD. Poprzez tzw. pakiety pracownicze zabezpieczone zostały podstawowe interesy pracownicze, w tym na okres od 36 do 72 miesięcy liczba miejsc pracy sprzed prywatyzacji.

Badając realizację zobowiązań inwestora, Izba nie wnosiła uwag do stopnia realizacji zobowiązań dotyczących pracowników i inwestycji. Za niezadowalające uznała natomiast zaawansowanie zobowiązań dotyczących utrzymania produkcji i wdrożenia do produkcji nowych leków. Realizacja tego ważnego dla polityki lekowej państwa zobowiązania nie była dostatecznie nadzorowana - zarówno przez ministra skarbu państwa, jak i ministra zdrowia. Wskutek braku koordynacji działań pomiędzy ministrami w umowach sprzedaży akcji nie ustanowiono instrumentów kontroli wdrożenia do produkcji leków transferowanych, pomimo iż realizacja tego zobowiązania została usankcjonowana systemem kar umownych. Negatywnie należy ocenić fakt, iż minister zdrowia, odpowiedzialny za politykę lekową państwa przez okres co najmniej dwóch lat od zawarcia umów prywatyzacyjnych, nie był poinformowany o zobowiązaniach produktowych inwestora i nie wiedział, jakie nowe leki były przedmiotem umów.

W sposób odbiegający od założeń „Programu działań restrukturyzacyjnych" przeprowadzona została prywatyzacja dwóch jednostek „Polfy": „Jelfy" w Jeleniej Górze i Kutnie, o łącznym udziale w rynku około 4%. W obu zrealizowanych projektach prywatyzacyjnych nie przewidziano portfeli produktów i akcji specjalnej dla Skarbu Państwa. Nadzór Skarbu Państwa nad działalnością obu spółek mógł być sprawowany jedynie z tytułu posiadanych 2,34% akcji „Jelfa" SA i 3,24% akcji KZF „Polfa" SA. Skutkiem tego Skarb Państwa nie ma wpływu na ich działalność produktową, w tym i w zakresie realizacji polityki lekowej państwa. Głównym efektem tej formy prywatyzacji były dochody budżetu państwa ze sprzedaży akcji w łącznej kwocie 93,4 mln zł.

Niekorzystnie dla Skarbu Państwa, niezgodnie z zasadami gospodarności i rzetelności, przebiegała prywatyzacja „Polfy" w Łyszkowicach, przeprowadzona przez wojewodę skierniewickiego. W rezultacie niekorzystnych postanowień w umowie prywatyzacyjnej zawartej w grudniu 1998 r., inwestor już w styczniu 2002 r. uzyskał prawo darmowego przejęcia udziałów należących do Skarbu Państwa o wartości 4,5 mln zł. W sierpniu 2002 r., w wyniku zarzutów NIK, minister skarbu państwa korzystając z ustaleń Izby doprowadził do zawarcia nowej umowy z inwestorem, w efekcie czego inwestor wpłacił na rachunek Skarbu Państwa kwotę 4509,9 tys. zł.

Krytycznie należy ocenić niesprywatyzowanie zakładów „Polfy" w: Warszawie, Grodzisku Mazowieckim i Pabianicach. Były one właściwie przygotowane i nie występowały uwarunkowania prawne bądź ekonomiczne uniemożliwiające ich sprywatyzowanie. Główną przeszkodę stanowiło natomiast zawarcie 5-letnich umów o zarządzanie z ich zarządcami. Zawarcie umów o zarządzanie trzema przedsiębiorstwami przez trzy odrębne organy państwa: Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa oraz Wojewodę Warszawskiego (Mazowieckiego) skutecznie zablokowało ich procesy prywatyzacyjne. Zarządcy tych jednostek „Polfy", realizując programy restrukturyzacyjne wynikające z umów o zarządzanie, nie byli zainteresowani w przeprowadzeniu prywatyzacji przedsiębiorstw, a minister skarbu państwa, nie mając uprawnień ustawowych, nie mógł bez ich zgody podejmować inicjatyw prywatyzacyjnych. Krytycznie należy ocenić również sam fakt, iż trzy przedsiębiorstwa, o tym samym przedmiocie działania, funkcjonujące na tym samym rynku i realizujące ten sam program restrukturyzacji i polityki lekowej państwa, podlegały trzem odrębnym organom państwa, z których jeden już formalnie nie istniał.

„Cefarm" – prywatyzacja bez strategii, utracone szanse nowych rozwiązań modelowych

Prowadzoną od 1993 r. prywatyzacją 20 przedsiębiorstw państwowych używających znaku „Cefarm" w różnych okresach zajmowali się: minister zdrowia i opieki społecznej, minister skarbu państwa i 13 wojewodów - przed podziałem terytorialnym kraju oraz podobna liczba wojewodów - po podziale. Decydujący wpływ, w większości wypadków, na przyjętą drogę prywatyzacji mieli jednak pracownicy tych przedsiębiorstw i to ich decyzje znajdowały umocowanie w decyzjach wojewodów i akceptacjach ministra skarbu państwa. Prywatyzacja jednostek „Cefarm" prowadzona była zatem w sposób spontaniczny, z udziałem spółek pracowniczych tworzonych na bazie funduszy prywatyzacyjnych przedsiębiorstw państwowych.

Do końca 2001 r. spośród 20 działających przedsiębiorstw „Cefarm" przez dziewięć lat sprywatyzowano 11, z których 10 - poprzez oddanie mienia zlikwidowanych przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym, a „Cefarm" Wrocław wniesiono do spółki z udziałem inwestorów strategicznych. Spośród niesprywatyzowanych 9 jednostek „Cefarm", PZL „Cefarm" w Warszawie przekształcono w jsSP, 2 przedsiębiorstwa (w Rzeszowie i w Krakowie) były w trakcie prywatyzacji poprzez wniesienie ich mienia do spółek, natomiast 6 oczekiwało na prywatyzację bez sprecyzowanych koncepcji.

Prywatyzacja „Cefarmu" z udziałem spółek pracowniczych, bez dopływu kapitału z zewnątrz, nie zapewniała tym przedsiębiorstwom realizacji przedsięwzięć rozwojowych, a Skarbowi Państwa odpowiednich dochodów z prywatyzacji. Nie wpłynęła także na poprawę ich sytuacji ekonomicznej. We wszystkich jednostkach „Cefarmu" w latach 1996-2000 odnotowano pogarszającą się sytuację ekonomiczną i rynkową, a „Cefarm" w Katowicach i Gdańsku znajdowały się w stanie grożącym upadłością. Wskutek założonego przez podejmujących decyzje prywatyzacyjne funkcjonowania na rynku rozproszonej sieci przedsiębiorstw „Cefarm" i nieprzeprowadzenia integracji podmiotowej przed prywatyzacją, utracono szansę na zbudowanie konkurencyjnego systemu dystrybucji względem operujących na polskim rynku przedsiębiorstw zagranicznych i spółek giełdowych. Trudność w podejmowaniu systemowych decyzji prywatyzacyjnych przez administrację państwa upoważnioną do prowadzenia prywatyzacji wynikała przede wszystkim z tego, że w „Programie działań restrukturyzacyjnych" nie dostrzeżono przedsiębiorstw „Cefarm" i nie określono polityki, strategii i celu ich prywatyzacji.

W 1994 r. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych zwracało uwagę Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej, prowadzącemu procesy prywatyzacyjne „Cefarmu", iż forsowanie projektów prywatyzacyjnych poprzez oddanie mienia do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym może być oceniane jako próba uwłaszczenia wąskich grup pracowniczych, ze skumulowaniem korzyści i zminimalizowaniem obciążeń po stronie założycieli spółek, co w skutkach może wyłączyć Skarb Państwa z grona beneficjantów prywatyzacji tych przedsiębiorstw. Stan taki niestety się potwierdził.

Podejmowane przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych próby prywatyzacji przedsiębiorstw „Cefarm" drogą kapitałową lub drogą bezpośrednią, ale poprzez wniesienie mienia skarbu państwa do spółek z udziałem inwestorów wyłonionych w trybie rokowań na podstawie publicznego zaproszenia, wobec sprzeciwu organów przedsiębiorstw kończyły się zawsze niepowodzeniem. Niepowodzeniem kończyły się również próby konsolidacji jednostek „Cefarmu".

Brak decyzji ze strony rządu o modelowych rozwiązaniach funkcjonowania sieci dystrybucji hurtowej „Cefarmu" spowodował, że decyzje takie podjęte zostały na rynku. O konsolidacji przedsiębiorstw „Cefarm" i podziale rynku zadecydowały spółki giełdowe PGF SA, ORFE SA i FARMACOL SA. I tak:

- PGF SA miała w swoich strukturach „Cefarm" w: Olsztynie, Bydgoszczy, Opolu i Poznaniu, planowano zaś powiązania kapitałowe z „Cefarmem" SA w Lublinie;

- „Farmacol" SA zainteresowany był udziałem w „Cefarmie" Szczecin, a także zakupem od inwestorów strategicznych 57,4% akcji „Cefarmu" Wrocław i udziałem w prywatyzacji „Cefarmu" Zielona Góra;

- ORFE SA miała w swoich strukturach zakłady „Cefarm" w Katowicach i Rzeszowie oraz wyrażała zainteresowanie udziałem w prywatyzacji „Cefarmu" w Krakowie, Warszawie i Łodzi.

W pięciu jednostkach „Cefarmu" objęcie pakietów kontrolnych przez głównych operatorów na rynku farmaceutycznym nastąpiło w drodze wyzbywania się akcji przez pracowników i kumulowania kapitału w rękach osób pełniących uprzednio funkcje kierownicze w prywatyzowanym przedsiębiorstwie lub osób fizycznych działających na rzecz osób prawnych. Jedna osoba fizyczna miała 76,7% akcji „Cefarmu" Częstochowa SA, inna osoba fizyczna - 87,7% akcji „Cefarmu" Szczecin SA, PGF SA - 74,8% akcji „Cefarmu" Bydgoszcz SA i 89% akcji „Cefarmu" Lublin SA, natomiast ORFE SA - 93,9 % akcji „Cefarmu" Śląskiego SA.

Główne nieprawidłowości przy prywatyzacji jednostek organizacyjnych „Cefarm" dotyczyły:

- opóźnień i braku możliwości uzgodnienia koncepcji prywatyzacyjnych pomiędzy organami przedsiębiorstw, organem założycielskim i ministrem skarbu państwa; przewlekle prowadzone procedury (trwające od 3 do 8 lat) powodowały m.in.: zbędne koszty wielokrotnie opracowywanych analiz i programów prywatyzacyjnych, spadek wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz pogarszanie się ich sytuacji ekonomicznej i rynkowej;

- prowadzenia procesów prywatyzacyjnych bez zgody organów założycielskich i MSP; niektóre z utworzonych przez pracowników spółek, z uwagi na brak zgody MSP na ten sposób prywatyzacji przez kilka lat nie podejmowały działalności, a niektóre z nich musiały ulec likwidacji;

- instrumentalnego, w zależności od potrzeb, ustalania wartości przedsiębiorstw: niskich w wypadku oddawania przedsiębiorstw w leasing, wysokich w wypadku ustanawiania

hipotek na majątku; wszystkie wyceny wykonywane były na zlecenia dyrektorów prywatyzowanych przedsiębiorstw, którzy następnie obejmowali wysokie pakiety akcji;

- niedostatecznego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i przedsiębiorstw, ponieważ spółki pracownicze przejmujące w leasing przedsiębiorstwa nie miały wystarczających środków na opłaty z tytułu korzystania z majątku Skarbu Państwa i na inwestycje, które miały stanowić o ich rozwoju;

- oddłużania przez ministra zdrowia i opieki społecznej uspołecznionej służby zdrowia opłatami leasingowymi; minister, wprowadzając do umów postanowienia o możliwości stosowania potrąceń wierzytelności spółek, bezpośrednio oddłużał służbę zdrowia przychodami Skarbu Państwa z prywatyzacji; w tej sytuacji, zamiast dokonywania wpłat na rachunek budżetu państwa, spółki kompensowały swoje wierzytelności w służbie zdrowia opłatami leasingowymi należnymi Skarbowi Państwa.

Ponadto zdarzały się przypadki sporządzania analiz lub wycen prywatyzowanych przedsiębiorstw przez firmy, których właściciele stawali się akcjonariuszami i członkami organów spółek obejmujących majątek prywatyzowanych przedsiębiorstw.

„Herbapol" – wysoki stopień sprywatyzowania i niewielkie efekty

Tak jak w odniesieniu do jednostek „Cefarm", nie opracowano również podstaw programowych prywatyzacji zakładów „Herbapol". Nie określono celu, strategii i sposobu jej prowadzenia. Wszystkie prywatyzacje przeprowadzali wojewodowie, w sposób wynikający z inicjatyw organów przedsiębiorstw. Udział ministra przekształceń własnościowych, a następnie ministra skarbu państwa, był jedynie formalny i polegał głównie na akceptacji zarządzeń wojewodów o likwidacji przedsiębiorstw w celu ich prywatyzacji.

Od 1991 r. sprywatyzowano 9 zakładów „Herbapol", z których 2: w Nowym Dworze i Bydgoszczy nie były zdolne do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i upadły. Kolejne 3, znajdujące się bezpośrednio po prywatyzacji w coraz trudniejszej sytuacji ekonomicznej, konsolidowane były kapitałowo przy udziale „Herbapolu" Lublin. Powiązania kapitałowe wzmocniły ich pozycję ekonomiczną i rynkową.

Po trwających ponad 9 lat działaniach prywatyzacyjnych sytuacja wyglądała następująco:

- PZZ „Herbapol" w Nowym Dworze został sprywatyzowany na podstawie przepisów ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych; jako niezdolny

ekonomicznie do funkcjonowania na rynku, fizycznie został zlikwidowany, a jego majątek wniesiono do zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa;

- zakłady „Herbapol" w Łodzi i Białymstoku zostały sprzedane w ramach tzw. szybkiej sprzedaży;

- do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym oddano 5 przedsiębiorstw „Herbapol": w Bydgoszczy, Lublinie, Wrocławiu, Poznaniu i Krakowie;

- „Herbapol" Gdańsk wniesiono do spółki utworzonej z „Herbapolem" Lublin.

Nie sprywatyzowano „Herbapolu" Pruszków, jednego z większych przedsiębiorstw tej branży. Główną przyczyną były trudności w uzgodnieniu koncepcji prywatyzacyjnej pomiędzy organami przedsiębiorstwa, organem założycielskim i ministrem przekształceń własnościowych, a następnie ministrem skarbu państwa. Rozpoczęte w 1991 r. procedury prywatyzacyjne kończyły się niepowodzeniem, a podejmowane do realizacji koncepcje były 6-krotnie zmieniane.

Prywatyzacja zakładów „Herbapol" nie miała wpływu na poprawę ich sytuacji ekonomicznej i rynkowej. Pakiety inwestycyjne zawarte w umowach prywatyzacyjnych nie przyczyniły się do rozwoju tych przedsiębiorstw. Nieprawidłowości stwierdzone przez kontrolerów NIK w procesach przekształceń dotyczyły głównie przyjęcia niskiego poziomu wycen, skutkiem czego dochody Skarbu Państwa uzyskane z prywatyzacji nie były adekwatne do wartości majątku przekazywanego spółkom.

Wpływ prywatyzacji na rozwój sektora farmaceutycznego

Pozytywnym efektem wdrażania „Programu działań restrukturyzacyjnych" w części prywatyzacyjnej jest sprywatyzowanie ponad 64% jednostek organizacyjnych „Polfy", 40% „Cefarmu" i 90% „Herbapolu". W wyniku prywatyzacji największych zakładów „Polfy", polski sektor farmaceutyczny został powiązany kapitałowo, technologicznie i rynkowo z dużymi światowymi firmami dysponującymi potencjałem badawczym, a mianowicie grupami: Glaxo z Wielkiej Brytanii, ICN Pharmaceuticals z USA i Plivą z Chorwacji. W wyniku poniesionych nakładów inwestycyjnych, sfinansowanych w około 35% środkami pochodzącymi z prywatyzacji, majątek przedsiębiorstw wzrósł ponad dwukrotnie, a wdrażane technologie i jakość produkcji odpowiada wymaganym na rynkach międzynarodowych zasadom GMP[3]. Efektem transformacji własnościowej było także wzbogacenie oferty

[3] GMP *(Good Manufacturing Practice)* – zasady dobrej praktyki wytwórczej – wynikają z wytycznych WHO *(World Health Organization)*, dotyczą wszelkich procesów związanych z wytwarzaniem środków

rynkowej o ponad 4300 leków i zwiększenie dostępności społeczeństwa do nowych leków i materiałów medycznych.

Na obniżenie efektów prywatyzacyjnych w rozwoju sektora farmaceutycznego, w mojej ocenie, podstawowy wpływ miał brak koordynacji i spójności działań pomiędzy organami państwa w zakresie zarówno procesów prywatyzacyjnych, jak i komplementarnych, bezpośrednio wpływających na rozwój sektora. Podstawową wadą realizowanego od 1994 r. „Programu działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego" było to, iż w ciągu całego okresu program nie był aktualizowany, a stosowane do jego realizacji instrumenty, w tym: uregulowania prawne, ceny, marże, taryfy i kontyngenty celne, nie odpowiadały gospodarce rynkowej i niedostatecznie sprzyjały rozwojowi przemysłu.

Mniejszy niż zakładano ilościowy wzrost sprzedaży leków krajowych

Początek lat 90. w działalności branży charakteryzował się otwarciem rynku farmaceutyków w Polsce. W 1990 r. zniesiono ceny urzędowe na leki importowane, w 1991 r. zawieszono, a w 1992 r. zniesiono cła na importowane leki gotowe oraz ujednolicono procedurę rejestracyjną dla leków importowanych i krajowych. Działania takie sprzyjały importowi i powodowały, że efekt ekonomiczny ulokowany został przede wszystkim u importerów i pośredników, a nie w krajowej produkcji. W wyniku tego działalność na rynku farmaceutycznym podjęło około 400 firm spośród 1600 koncesjonowanych hurtowni, również „Polfa" i „Cefarm" zintensyfikowały import leków.

W latach 1996-2001 nastąpił wzrost sprzedaży leków produkcji krajowej i zagranicznej - w ujęciu wartościowym według cen realizacji o 218,1% (z 4503,1 mln zł do 14 326,3 mln zł) oraz w ujęciu ilościowym o 16,1% (z 1405 mln szt. opakowań do 1632 mln szt. opakowań). W tym okresie sprzedaż leków krajowych wzrosła wartościowo o 136,1%, ale ilościowo zmniejszyła się o 1,2%. Sprzedaż leków zagranicznych wzrosła wartościowo o 291,8%, a ilościowo o 84,2%. W efekcie nastąpił spadek udziału w rynku leków krajowych z 47,3% do 35% w ujęciu wartościowym i z 79,7% do 67,8% w ujęciu ilościowym. W tym czasie udział leków zagranicznych w rynku wzrósł odpowiednio z 52,7% do 65,0 % oraz z 20,3 % do 32,2 %. Postępująca dominacja polskiego rynku przez leki zagraniczne, o około czterokrotnie wyższych cenach od cen leków krajowych, wynikała z systemu refundacji i równocześnie utrudnionego dostępu producentów krajowych do niektórych komponentów importowych. W kontrolowanym okresie około 65% leków znajdujących się na listach

---

farmaceutycznych i materiałów medycznych, prowadzonych na podstawie udzielanych odrębnie certyfikatów.

refundacyjnych ustalanych w ramach polityki lekowej państwa stanowiły leki pochodzenia zagranicznego.

Stagnacja eksportu w polskich przedsiębiorstwach farmaceutycznych

Zwiększenie możliwości eksportowych polskich przedsiębiorstw farmaceutycznych, wspomagane zmianą prawa oraz prywatyzacją, było jednym z celów „Programu działań dla restrukturyzacji". Cel ten nie został osiągnięty, a zamiast wzrostu eksportu nastąpił jego spadek i zwiększenie importu. Przyczyniły się do tego zarówno uwarunkowania zewnętrzne, jak i zaniedbania bądź nieskuteczne stosowanie instrumentów wewnętrznych.

W latach 1993-2000 wartość eksportu polskich środków farmaceutycznych zmniejszyła się z 189,8 mln USD do 134,3 mln USD. Import w tym czasie wzrósł z 587,7 mln USD do 1532,6 mln USD. Bardziej niekorzystne relacje odnotowano w 2001 r., w którym import środków farmaceutycznych był około 12-krotnie wyższy niż eksport. Ujemne saldo w obrotach zagranicznych środkami farmaceutycznymi w 1993 r. wynosiło 397,9 mln USD i spowodowane było 3-krotnie wyższym importem od eksportu. Na koniec 2000 r. relacje te znacznie się pogorszyły, ujemne saldo wzrosło do 1398,3 mln USD, a wartość importu ponad 11-krotnie przewyższała eksport.

Nieskuteczne okazały się instrumenty przewidziane „Programem działań dla restrukturyzacji". Wzrost eksportu miał nastąpić głównie dzięki wdrożeniu w przedsiębiorstwach zasad GMP oraz poprzez instrumenty pozataryfowe, tzw. bezcłowe kontyngenty na import surowców i komponentów.

Kontrola wykazała, iż przeprowadzony w zakładach „Polfy" proces inwestycyjny o nakładach w wysokości 1514,1 mln zł, w tym na GMP w wysokości 973,9 mln zł, wspierany w ponad 40% ulgami podatkowymi w podatku dochodowym, był warunkiem koniecznym, lecz okazał się niewystarczający do rozwoju eksportu. Podstawową barierą eksportu na rynki zachodnie był brak przynależności Polski do porozumienia PIC[4], a działania rządu w rozmowach z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw nie doprowadziły do ożywienia eksportu na tych rynkach, bowiem kraje WNP również żądały certyfikacji PIC.

Zaniedbania kolejnych rządów realizujących program restrukturyzacji od 1994 r. skutkowały tym, że Polska jako jeden z nielicznych krajów środkowoeuropejskich nie jest

---

[4] PIC - *Pharmaceutical Inspection Convention* – porozumienie krajów UE, do którego przystąpiły również Czechy, Słowacja i Węgry. Celem porozumienia jest wprowadzenie we wszystkich krajach w nim uczestniczących jednolitych kryteriów oceny oraz procedur inspekcji wytwórców środków farmaceutycznych, aby wydana ocena zgodności z wymogami GMP była wiarygodna i mogła być

stowarzyszona z PIC, a wystawiane przez Krajową Inspekcję Farmaceutyczną certyfikaty jakościowe nie są uznawane przez kraje objęte tym porozumieniem. W latach 1990-1995, tj. w okresie załamania eksportu, Krajowy Inspektor Farmaceutyczny uznał za nieuzasadnione wstępowanie do PIC. Dopiero w kwietniu 2000 r. podjęto formalne działania nad sformułowaniem wniosku o przystąpienie do porozumienia. Długotrwałe procedury, konieczność przygotowania „ksiąg jakości”[5] i dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej uniemożliwiały określenie terminu przystąpienia Polski do PIC. W tej sytuacji eksport leków do poszczególnych krajów porozumienia mógł odbywać się po uzyskaniu przez poszczególne przedsiębiorstwa „Polfy”, od każdego importera oddzielnie, stosownych certyfikatów jakościowych, poprzedzonych odpowiednimi badaniami prowadzonymi na koszt eksporterów.

Badania kontrolne w 11 zakładach „Polfy” wykazały, iż procesy prywatyzacyjne nie miały wpływu na aktywizację eksportu. W większości z nich, pomimo uzyskiwania wysokiej rentowności, udział eksportu w sprzedaży wyrobów ogółem zmniejszył się w latach 1996-2000 od kilkunastu do kilkudziesięciu punktów procentowych (np. z 22% do 7% w b. „Polfie” Poznań).

Nie wspomagały w dostateczny sposób eksportu wprowadzane przez rząd w ramach systemu pozataryfowego kontyngenty celne na surowce i materiały, które miały poprawiać jakość produktów i wzrost konkurencyjności krajowych środków farmaceutycznych. Nieterminowość wprowadzania, przewlekłość procedur ich ustanawiania oraz w konsekwencji niewielki stopień wykorzystywania nie miały znaczącego wpływu na poprawę sytuacji ekonomicznej producentów i zwiększenie konkurencyjności polskich farmaceutyków oraz ich eksport. Procedury ustanawiające wielkość i asortyment surowców i materiałów objętych kontyngentem trwały 7-8 miesięcy. Skutkiem tego korzystanie z kontyngentów przez przedsiębiorstwa farmaceutyczne możliwe było zamiast w styczniu, dopiero od II kwartału każdego roku. Dla zapewnienia normalnego funkcjonowania firm przedsiębiorcy dokonywali z konieczności zakupu niezbędnych towarów, bez oczekiwania na wejście w życie kontyngentów. Brak możliwości kupienia surowców z początkiem roku powodował podwyższenie kosztów, a w skrajnych sytuacjach, po wyczerpaniu zapasów, okresowe wstrzymanie produkcji do czasu ustanowienia kontyngentów. W kontrolowanym okresie wykorzystywanie kontyngentów było niewielkie:

---

uznawana przez wszystkie kraje członkowskie. Pozostawanie Polski poza PIC utrudniało eksport poprzez konieczność uzyskania dodatkowych certyfikacji.

[5] „Księga jakości” („Podręcznik jakości”) – jest dokumentem opisującym przebieg wszelkich procesów technicznych, technologicznych oraz ekonomicznych i ich zgodności z obowiązującymi normami międzynarodowymi. „Księga jakości” musi posiadać certyfikację i poświadczenia jakości organów bądź organizacji do tego upoważnionych przez PIC.

- w 1996 r. na ogólną liczbę 1476 pozycji towarów, w 100% wykorzystano kontyngent na 54 towary; w ponad 50% - kontyngent na 179 towarów, zaś nie wykorzystano kontyngentu w 732 pozycjach;

- w 1997 r. na ogólną liczbę 1349 pozycji towarów, w 100% wykorzystano kontyngent na 45 pozycji, w ponad 50% - na 198 pozycji, natomiast 623 towarów nie sprowadzano w ogóle;

- w 1998 r. spośród 1401 pozycji towarów, w 100% wykorzystano kontyngent na 212 pozycji, w ponad 50% - na 162 pozycje, zaś 863 towarów nie sprowadzano w ogóle;

- w 1999 r. spośród 759 pozycji towarów, w 100% wykorzystano kontyngent na 201 pozycji, w ponad 50% - na 7 pozycji, natomiast aż 551 towarów (72,6% całości kontyngentu) nie sprowadzano w ogóle;

- w 2000 r. w projekcie rozporządzenia przewidywano kontyngent na 745 pozycji towarów, z których 431 nie wykorzystano w 1999 r.; ostatecznie ustanowiono kontyngent na 714 pozycji, z których do listopada w 100% wykorzystano 120 pozycji towarów, w ponad 50% - 80 pozycji, zaś 514 pozycji towarów nie wykorzystano w ogóle.

Pomimo tak niskiego wykorzystywania kontyngentów, Izba uznała za celowe dalsze ich utrzymywanie i wnosiła do ministra gospodarki o usprawnienie prac nad ustanawianiem kontyngentów, aby możliwe było pełne ich wykorzystywanie od początku roku.

Nieskuteczna ochrona interesów polskich producentów środków farmaceutycznych

W „Programie działań dla restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego" przewidywano działania ochronne, jako instrumenty wspomagające rozwój przemysłu. W latach 1996-2001 nie stosowano instrumentów celnych chroniących polski rynek i polskich producentów przed nadmiernym importem. Na mocy art. 10 Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, sporządzonego w grudniu 1991 r., zniesione zostały z dniem wejścia w życie Układu cła na rodzaje leków określonych w jego dziale 30. Za jedyne instrumenty quasi-ochronne dla polskich producentów można by uznać instrumenty pośrednio stymulujące konkurencyjność polskich leków, a mianowicie przedstawione powyżej kontyngenty celne, zerowe stawki celne na niektóre surowce i opakowania importowane z krajów UE oraz urzędowe marże degresywne w obrocie lekami importowanymi. Wprowadzane instrumenty okazały się nieskuteczne.

Zmiany zachodzące na rynku oraz postępujące procesy prywatyzacyjne spowodowały, że przedsiębiorstwa „Cefarm" - stanowiące wcześniej podstawowy segment dystrybucji hurtowej krajowych wytwórców - stały się centrami obrotu hurtowego lekami zagranicznymi pochodzącymi w około 80% z krajów UE. Po 1996 r. „Cefarm" zaktywizował zakupy leków zagranicznych w powstałych w kraju hurtowniach zachodnich producentów oraz w hurtowniach krajowych mających składy celne i będących jednocześnie dystrybutorami zachodnich firm farmaceutycznych. Znaczącymi dostawcami dla „Cefarmu" zostali również ich główni akcjonariusze: ORFE, PGF i „Farmacol", prowadzący działalność wytwórczą lub składy celne i hurtownie farmaceutyczne. Udział leków zagranicznych w wartości sprzedaży przedsiębiorstw „Cefarm" wzrósł z 48-50% w 1996 r. do około 60% w 1999 r. Tak wysoki udział w wartości sprzedaży leków zagranicznych nie odzwierciedlał liczby leków zagranicznych na polskim rynku, wynikał bowiem z kilkakrotnie wyższych cen jednostkowych leków zagranicznych od cen leków krajowych. W strukturze sprzedaży leków przez „Cefarm" leki zagraniczne stanowiły ilościowo około 18% w 1996 r. i około 26-30% w latach 1999-2000.

Poza jednostkami „Cefarmu", istotnym importerem leków stały się b. zakłady „Polfy", sprywatyzowane z udziałem branżowych inwestorów zagranicznych. W niektórych z nich import leków kilkakrotnie przewyższał eksport. Zakłady „Polfy" pozostające w nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa, z wyjątkiem „Polfy" Tarchomin SA, której import był marginalny (0,3 mln zł), nie prowadziły importu leków gotowych.

Pozytywny wpływ prywatyzacji na inwestycje rozwojowe

Pozytywnie należy ocenić wpływ prywatyzacji i działań restrukturyzacji wewnętrznej w przedsiębiorstwach na inwestycje rozwojowe. W ramach prowadzonego procesu restrukturyzacji, obejmującego m.in. problematykę dostosowania produkcji do wymagań międzynarodowych GMP oraz rozwiązanie problemów ochrony środowiska, w latach 1993-2000 przedsiębiorstwa farmaceutyczne, korzystając z ulg inwestycyjnych, przeznaczyły łącznie na inwestycje ponad 3255 mln zł. Wartość majątku trwałego kontrolowanych zakładów „Polfy" wzrosła w wyniku inwestycji w latach 1996-2000 łącznie z 951,2 mln zł do 2023,3 mln zł, tj. o 112%. W okresie tym poniesiono nakłady inwestycyjne w wysokości 1514,1 mln zł, z czego nakłady na GMP wyniosły 973,9 mln zł, tj. 64,3% całości nakładów. Znaczący udział w finansowaniu GMP miały ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym, których wielkość - 416,6 mln zł - była źródłem sfinansowania 42,7% nakładów na GMP.

Największe nakłady inwestycyjne odnotowano w 4 zakładach „Polfy" sprywatyzowanych poprzez sprzedaż akcji inwestorom strategicznym, posiadającym łącznie około 15,1% udziału w rynku. W latach 1996-2000 (I półrocze) w spółkach tych poniesiono nakłady inwestycyjne w wysokości 1091,9 mln zł, z czego nakłady na GMP stanowiły 646,7 mln zł (59,2%). Znaczącym źródłem sfinansowania GMP były wykorzystywane ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym, stanowiące 317,1 mln zł, tj. około 49% środków wydatkowanych na GMP. W wyniku nakładów wartość majątku trwałego tych zakładów „Polfy" wzrosła z 534,1 mln zł do 1433,9 mln zł, tj. ponad 2,6-krotnie**.**

Relatywnie niższy poziom nakładów inwestycyjnych odnotowano w zakładach „Polfy", które nie zostały sprywatyzowane. Realizacja programów inwestycyjnych i dostosowanie tych przedsiębiorstw do standardów były znaczącym elementem restrukturyzacji i ich przygotowania do prywatyzacji. W kontrolowanych 4 zakładach (nie kontrolowano „Polfy" Warszawa), posiadających łącznie około 4,6% udziału w rynku farmaceutycznym, nakłady inwestycyjne wyniosły 373,3 mln zł, w tym na GMP 278,1 mln zł (74,5% całości). Wykorzystane ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym, w kwocie 83,5 mln zł, stanowiły 30% finansowania GMP. W wyniku inwestycji, wartość majątku trwałego w tych zakładach wzrosła z 366,4 mln zł do 516,9 mln zł (o 41 %).

W mojej ocenie, we wszystkich 11 kontrolowanych zakładach „Polfy", niezależnie od formy własności, w należyty sposób podjęto i przeprowadzono działania inwestycyjne. Wszystkie te zakłady legitymowały się stosownymi certyfikatami świadczącymi o spełnieniu standardów GMP i o posiadaniu uprawnień do prowadzenia działalności statutowej w zakresie wytwarzania środków farmaceutycznych.

Realizacja wyników kontroli

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do 36 kontrolowanych jednostek ponad 100 wniosków pokontrolnych. Wystąpiła także do ministrów: zdrowia, gospodarki i skarbu państwa o dokonanie zmian programowych eliminujących stwierdzone nieprawidłowości, podjęcie procedury związanej z pilnym przystąpieniem Polski do PIC, objęcie nadzorem zoobowiazań produktowych realizowanych przez inwestorów, kontrolę nad prowadzeniem produkcji leków krajowych i licencyjnych oraz opracowanie strategii prywatyzacyjnej dla niesprywatyzowanych zakładów "Polfy". Wszystkie wnioski pokontrolne NIK zostały przyjęte do realizacji.

W trakcie kontroli stwierdzono nieuzasadnione wydatkowanie środków i uszczuplenie dochodów budżetowych na łączną kwotę 16,7 mln zł. Na podstawie ustaleń kontroli oraz w wyniku podjętych przez NIK działań pokontrolnych, do sierpnia 2002 r. właściwe organy

państwa odzyskały na rzecz budżetu państwa łączną kwotę 5 mln zł. Ponadto, w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, NIK skierowała trzy wnioski do prokuratur w Rzeszowie, Lublinie i Łowiczu.

*

Na podstawie ustaleń kontroli, ocen i moich doświadczeń jako kontrolera i koordynatora kilku kontroli sektorowych, mogę stwierdzić, że prywatyzacja była zawsze katalizatorem rozwoju sektorów gospodarki, ale musiała być elementem szerszych programów restrukturyzacyjnych uwzględniających politykę sektorową państwa. Miało to na przykład miejsce w przypadku sektorów: motoryzacyjnego, tytoniowego, piwowarskiego, papierniczego i telekomunikacji. Bez prywatyzacji i jej szeroko rozumianych efektów społecznych, ekonomicznych i polityki przemysłowej państwa, żaden z programów restrukturyzacji sektorowych nie zakończył się sukcesem; przykładem tego może być: hutnictwo, górnictwo i elektroenergetyka. Efekty realizowanych projektów prywatyzacyjnych w głównej mierze zależą od tego, jak procesy prywatyzacyjne są skoordynowane z innymi elementami restrukturyzacji sektorowej, jaki organ przeprowadza prywatyzację (bo od jego przygotowania merytorycznego zależy efekt), co jest głównym celem prywatyzacji oraz gdzie nastąpi alokacja środków z prywatyzacji (w budżecie, czy w sektorze). Określenie celów prywatyzacyjnych musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w przyjętej strategii i drodze prywatyzacyjnej.

Jako uzasadnienie tych tez przytoczyłem wyniki kontroli prywatyzacji sektora farmaceutycznego, w którym proces prywatyzacyjny był prowadzony wszelkimi drogami dopuszczalnymi w polskim prawie - stąd jego efekty i wpływ na rozwój sektora były ograniczone. Przedstawione transakcje prywatyzacyjne wskazują, że jedynie prywatyzacja kapitałowa czterech przedsiębiorstw „Polfy": w Krakowie, Rzeszowie, Poznaniu i Starogardzie Gdańskim, przeprowadzona przez ministra skarbu państwa w trybie podjętych rokowań na podstawie publicznego zaproszenia, pozwalała na wynegocjowanie od inwestora wszystkich elementów wynikających z przyjętej polityki państwa względem farmacji.

mgr Eugeniusz Sulik
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji w NIK

Piotr Wasilewski

NIEEFEKTYWNE PIĘCIOLECIE

Wykonanie budżetu państwa w zakresie zdrowia (część 46) w 2001 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Podobnie niską ocenę uzyskało również kilka innych części budżetowych. W przypadku Ministerstwa Zdrowia mamy jednak do czynienia z sytuacją szczególną, bowiem taką ocenę Izba sformułowała już po raz piąty z rzędu. Jakie przyczyny złożyły się na tę szczególną sytuację? Czy istnieje utrwalona patologia w zakresie gospodarowania środkami publicznymi? Czy sytuacja jest tak trudna, że nie rokuje poprawy na przyszłość? Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na powyższe pytania.

Analizując nieprawidłowości w realizacji budżetu przeznaczonego na ochronę zdrowia w latach 1997-2001 można stwierdzić, iż obok nieprawidłowości typowych tylko dla danego roku, występowały pewne negatywne zjawiska powtarzające się w kolejnych latach. Można je połączyć w kilkanaście grup tematycznych.

Przed przekształceniem w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki podległe ministrowi zdrowia (przede wszystkim szpitale kliniczne) były jednostkami budżetowymi. Ich zobowiązania były wykazywane jako zobowiązania części budżetowej Ministerstwa Zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na tendencję wzrostową w zaciąganiu zobowiązań przez te placówki oraz bierny stosunek ministerstwa do tego zjawiska.

W 1997 r. Izba stwierdziła, iż proces restrukturyzacji zobowiązań wymagalnych nie przyczynił się do zmniejszenia ich wysokości. Naruszanie dyscypliny budżetowej poprzez zaciąganie zobowiązań, niemających pokrycia w planach finansowych jednostek ochrony zdrowia było powszechne, stając się utrwaloną patologią systemu finansów publicznych. W kolejnym roku ministerstwo również nie podjęło skutecznych działań w celu zahamowania w podległych jednostkach niekontrolowanego wzrostu zobowiązań finansowych. W 1998 r. 42 jednostki finansowane z części budżetowej ministerstwa[1] posiadały zobowiązania wymagalne. Najwyższe kwotowo zobowiązania zaciągnęły - podobnie jak w latach

[1] Do końca 1999 r. wydatki ministerstwa na ochronę zdrowia były klasyfikowane w części 35 budżetu państwa, od 1 stycznia 2000 r., po wejściu w życie rozporządzenia ministra finansów z 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU nr 78, poz. 880, ze zm.), wydatki te klasyfikowane są w części 46.

poprzednich - szpitale kliniczne[2]. Na koniec 1998 r. wyniosły one 282 631 tys. zł (przy ogólnej kwocie zobowiązań w tej części – 471 536 tys. zł); w porównaniu z 1997 r. był to wzrost - o 142 409 tys. zł, tj. o 101,6%. Ministerstwo nie miało ani informacji o przyczynach gwałtownego wzrostu zobowiązań w poszczególnych szpitalach klinicznych, ani szczegółowych danych o tytułach zobowiązań obciążających budżet. Na koniec 1999 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 406 046 tys. zł, z tego 405 257 tys. zł stanowiły zobowiązania zaciągnięte przez byłe jednostki budżetowe, głównie szpitale kliniczne.

Kolejne lata funkcjonowania szpitali klinicznych, po przekształceniu w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, prowadzące samodzielną gospodarkę finansową, wskazują na ponowne zadłużanie się tych placówek i znaczący wzrost ich zobowiązań[3].

Inną nieprawidłowością, która występowała nagminnie w trakcie realizacji ustawy budżetowej był brak efektywnego nadzoru nad sposobem wykorzystywania środków z rezerw celowych przeznaczonych głównie na wdrażanie reform w ochronie zdrowia. Niejasna i korupcjogenna była też często metodologia podziału tych środków.

Poważne wątpliwości Izby wzbudził na przykład sposób rozdysponowania w 1998 r. rezerwy celowej w wysokości 150 000 tys. zł, przeznaczonej na uzupełnienie środków potrzebnych do uruchomienia systemu zawierania oraz finansowania umów o realizację świadczeń zdrowotnych. Przekazując rezerwę, minister nie podzielił jej bowiem na poszczególne województwa na podstawie ustalonych zasad i algorytmu podziału, lecz ustalał wysokość wynagrodzeń konkretnych osób, z którymi wojewodowie zawarli następnie umowy. Minister zdrowia wkroczył w kompetencje wojewodów, ustawowo wówczas zobowiązanych do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług zdrowotnych i w związku z tym uprawnionych do dysponowania środkami przeznaczonymi na ten cel w budżecie państwa.

Wytyczne ministerstwa dla wojewodów i rektorów akademii medycznych, dotyczące trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie umów o świadczenia zdrowotne, nie określały: metodologii obliczania wartości kontraktów, zasad i kryteriów podziału

---

[2] Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt. 2 i pkt 8 ustawy z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (t.j. DzU z 1993 r., nr 72, poz. 344, ze zm.), przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet oraz zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które przekraczały jej plan finansowy było naruszeniem dyscypliny budżetowej. W myśl art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.) obowiązującej od 1 stycznia 1999 r., przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

[3] Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania szpitali klinicznych podległych ministrowi zdrowia w warunkach reformy ochrony zdrowia,* NIK, maj 2002 r.

środków, terminu składania wniosku. Dokonanie rzetelnej analizy wniosków przekraczało kadrowe i organizacyjne możliwości ministerstwa. Minister zdrowia powołał wprawdzie komisję ds. podziału środków z rezerwy, która była zobowiązana m.in. do prowadzenia rejestru wniosków, zawierającego datę ich wpływu i kwotę zapotrzebowania oraz przygotowanie decyzji o podziale rezerwy, nie wykonywała ona jednak prawidłowo powierzonych zadań. Z posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów dokumentujących wyrażone opinie i podjęte decyzje. W rezultacie do dofinansowania zakwalifikowano umowy zawierające istotne uchybienia[4], a 15 wojewodom przyznano środki o 29 800,6 tys. zł wyższe od podanych we wnioskach.

Środki z rezerwy wydatkowano częściowo niezgodnie z ich przeznaczeniem. Wojewoda poznański z otrzymanej kwoty 20 646 tys. zł wykorzystał na inne cele 6959,1 tys. zł (33,7%).

W tym samym roku Izba oceniła jako nierzetelny sposób dysponowania przez ministra zdrowia środkami w wysokości 117 916 tys. zł, pochodzącymi z rezerwy przeznaczonej na reformy systemowe w ochronie zdrowia. Również w tym wypadku minister zdrowia powołał komisję ds. opracowania metodologii podziału środków z rezerwy oraz oceny programów restrukturyzacyjnych złożonych przez zainteresowane jednostki. Komisja nie zrealizowała swych zadań. Przewodniczący komisji, od sierpnia 1998 r. równolegle zatrudniony na stanowisku dyrektora samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz świadczący usługi w zakresie diagnostyki w ramach kontraktów podpisanych z dwoma wojewodami, przyznał, iż brał udział w dwóch posiedzeniach. Ministerstwo, zawiadamiając wojewodów i prezydentów miast o możliwości uzyskania dofinansowania z rezerwy, nie określiło wzoru wniosku oraz zasad i kryteriów podziału pieniędzy. Nie prowadzono rejestru wniosków oraz programów naprawczych, a także ewidencji zapotrzebowania na środki. W czasie weryfikacji programów część z nich zaginęła, a ministerstwo nie wiedziało, ilu i jakich zakładów to dotyczyło. Dofinansowanie z rezerwy przyznano także 21 szpitalom klinicznym - na kwotę 34 163,5 tys. zł, mimo iż udział zobowiązań wymagalnych szpitali, w relacji do wydatków, przekraczał próg 5%, który zgodnie z wcześniejszymi założeniami ministerstwa ograniczał możliwość uzyskania dofinansowania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż nieefektywnie przebiegał proces rozliczania pieniędzy przekazanych z rezerw celowych dla jednostek podległych bądź nadzorowanych przez ministra zdrowia. Przykładem tego może być fakt, iż do czasu zakończenia

---

[4] Naruszające postanowienia art. 35 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408, ze zm.).

w ministerstwie kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. (kwiecień 2002 r.) nie zakończył się jeszcze proces rozliczania środków przekazanych w 2000 r. szpitalom klinicznym i instytutom na realizację „Programu restrukturyzacji w ochronie zdrowia w roku 2000". Konsekwencją długotrwałego rozliczania „Programu" były opóźnienia w dochodzeniu należnych budżetowi środków.

Problem efektywnego rozliczania jednostek, którym przekazano środki budżetowe, sprawiał ministerstwu zawsze sporo kłopotów i nie dotyczył tylko rezerw celowych. Badając wydatki na realizację programów polityki zdrowotnej w 2001 r. stwierdzono na przykład, iż Instytut Kardiologii nie zwrócił pieniędzy pozostałych po realizacji „Narodowego programu ochrony serca w latach 1999–2000". Kwota nieuregulowanych należności budżetu państwa wynosiła w tym wypadku 5387,9 tys. zł.

Mimo powtarzania się sytuacji patologicznych, na co NIK zwracała uwagę występując z wnioskami o usunięcie stwierdzanych nieprawidłowości, ministerstwo w wielu wypadkach reagowało bardzo opieszale. Izba wskazywała na przykład na konieczność kompleksowego uregulowania sposobu finansowania leczenia pacjentów polskich za granicą. W systemie funkcjonującym do końca 2000 r. pieniądze na ten cel przekazywano na rachunki polskich placówek dyplomatycznych, które następnie opłacały koszty leczenia poszczególnych obywateli w zagranicznych szpitalach. Izba corocznie formułowała wnioski o zwrot środków niewykorzystanych w danym roku na dochody budżetu państwa wskazując, iż nie mogą one służyć finansowaniu wydatków w kolejnym roku budżetowym[5], co często miało miejsce. Dopiero w 2000 r. minister powołał nową jednostkę – Biuro Rozliczeń Międzynarodowych, do której statutowych zadań należy m.in. finansowanie kosztów leczenia obywateli polskich za granicą i która rozlicza się bezpośrednio z zagranicznymi szpitalami, bez pośrednictwa placówek dyplomatycznych. Nie zostało jednak wydane rozporządzenie określające zasady kierowania pacjentów na leczenie za granicą oraz sposób pokrywania kosztów tych świadczeń[6]. Projekt tego aktu prawnego przygotowany przez Biuro Rozliczeń Międzynarodowych i przekazany do zaopiniowania do Departamentu Prawnego ministerstwa przeleżał w szufladzie ponad 3 miesiące i ujrzał światło dzienne dopiero po interwencji NIK.

---

[5] Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego.

[6] Ustawa z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 88, poz. 961, ze zm.) wprowadziła upoważnienie dla ministra zdrowia do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania ubezpieczonych na leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju, a także sposobu pokrywania kosztów tych świadczeń oraz kosztów transportu ubezpieczonego za granicę i transportu do kraju. Do chwili obecnej wspomniane rozporządzenie nie zostało wydane.

Brak odpowiedniej aktywności służb legislacyjnych ministerstwa dotyczył zresztą wielu zagadnień w sferze ochrony zdrowia. Na koniec 1999 r., który należał pod tym względem do rekordowych, minister zdrowia zalegał z wydaniem 60 aktów wykonawczych, w tym m.in. 16 rozporządzeń do ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Miało to niekiedy wymierne skutki finansowe i organizacyjne. Zbyt późno na przykład zostało wydane rozporządzenie regulujące zasady i tryb finansowania świadczeń zdrowotnych udzielanych bezpłatnie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej[7], czego rezultatem było niewykorzystanie w 1999 r. części środków przewidzianych w budżecie państwa na ten cel – w wysokości 12 mln zł.

Niewystarczająca była również aktywność ministerstwa w zakresie nowelizacji przepisów prawa. Po wejściu w życie ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym[8] okazało się na przykład, iż brakuje uregulowań pozwalających na finansowanie z budżetu państwa świadczeń zdrowotnych w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej dla osób uzależnionych od środków odurzających, niemających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Dopiero nowelizacja ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z 20 lipca 2001 r. stworzyła podstawę prawną finansowania tych świadczeń.

Pomimo uwag formułowanych w kolejnych latach przez NIK w przedmiocie przyznawania dotacji dla jednostek, dla których minister zdrowia nie jest organem założycielskim[9], ministerstwo także w 2001 r. - działając bez podstawy prawnej - przekazało dotacje na zakup aparatury i sprzętu medycznego w kwocie ponad 20 016,6 tys. zł placówkom, których organami założycielskimi są jednostki samorządu terytorialnego.

Istotnym zadaniem Ministerstwa Zdrowia było finansowanie wysokospecjalistycznych procedur medycznych, które po wprowadzeniu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego nie podlegały finansowaniu przez kasy chorych. Podpisywano setki umów z jednostkami z całej Polski, a jak wykazały kontrole NIK, popełniano przy tym istotne uchybienia.

---

[7] Rozporządzenie ministra zdrowia z 27 października 1999 r. w sprawie zasad i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń zdrowotnych udzielanych bezpłatnie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 1040). Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2002 r.

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

[9] Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408, ze zm.), dotacje samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej przyznaje organ, który utworzył zakład. Proces udzielania dotacji wiąże się z podjęciem decyzji – komu, w jakiej wysokości i na jaki cel należy przyznać dotację, a więc wszystkie jego etapy powinny być realizowane przez organ założycielski.

W 1999 r. ministerstwo zawarło 443 umowy, które regulowały wykorzystanie środków na realizację procedur w wysokości 583 048,4 tys. zł. Ministerstwo nie zapewniło jednak skutecznego nadzoru nad wykonywaniem przez zleceniobiorców tych umów. Nie przeprowadziło ponadto - poza jednym przypadkiem - kontroli w zakładach, z którymi zawarto umowy.

W następnym roku stwierdzono, iż umowy cywilnoprawne na realizację tych procedur zawierane były przez dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego, mimo iż wymagały one również podpisu dyrektora Departamentu Budżetu, Finansów i Inwestycji. Przyjęty sposób postępowania w tej sprawie, niezatwierdzony w instrukcji obiegu dokumentów finansowych, utrudnił faktycznie dyrektorowi Departamentu Budżetu, Finansów i Inwestycji, wykonującemu z upoważnienia ministra zdrowia funkcję dysponenta głównego części 46 budżetu państwa, wpływanie na proces zawierania umów. Skutkiem tego było m.in. zaciągnięcie w 2000 r. zobowiązań z tytułu zawartych umów na wykonanie procedur przekraczających zaplanowane wydatki - o 29 474,3 tys. zł.

Krytyczne uwagi Izby w latach 1997–2000 wielokrotnie dotyczyły realizacji przez ministerstwo wydatków inwestycyjnych. W 1997 r. stwierdzono brak należytego nadzoru nad realizacją inwestycji, w szczególności w zakresie aktualizacji dokumentacji, terminowości zakończenia oraz rozliczania wydawanych pieniędzy. Negatywną konsekwencją tego był m.in. radykalny wzrost wartości kosztorysowej niektórych inwestycji w krótkim okresie, na przykład w szpitalu w Polanicy Zdroju - z 62 415 tys. zł w 1996 r. do 144 949 tys. zł w 1997 r. W trakcie tej samej kontroli jako niegospodarny i niecelowy oceniono zakup 11 aparatów rezonansu magnetycznego (za około 48 mln zł), bez dostatecznego rozpoznania zapotrzebowania jednostek ochrony zdrowia na ten sprzęt oraz zakup akceleratorów, które nie mogły być odebrane i używane ze względu na brak możliwości ich zainstalowania.

W czasie kolejnej kontroli budżetowej stwierdzono m.in., iż wydatkami w kwocie 4 707,1 tys. zł, związanymi z funkcjonowaniem zarządów inwestycji, które były jednostkami organizacyjnymi akademii medycznych, obciążono bez podstawy prawnej koszty realizacji inwestycji centralnych. Nie został zrealizowany wniosek NIK o zwiększenie skuteczności nadzoru inwestycyjnego.

W 2000 r., badając wydatki na zakupy inwestycyjne ujawniono, iż część jednostek podległych ministerstwu wydała środki niezgodnie z celem, na który zostały one przyznane. Główny Inspektorat Farmaceutyczny wykazał w rozliczeniu m.in. zakup 2 samochodów za 188,3 tys. zł, mimo iż dotacja (500 tys. zł) przeznaczona była na zakup sprzętu biurowo-komputerowego. Niewystarczająca była skuteczność działalności kontrolnej

ministerstwa. W trakcie badania przez pracowników ministerstwa 15 zadań inwestycyjnych realizowanych w tym roku ujawniono wprawdzie wiele nieprawidłowości, w tym naruszanie ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, nie ustalono jednak i nie wskazano w materiałach z kontroli osób odpowiedzialnych za tę sytuację.

Zakup dóbr inwestycyjnych następował często bez właściwego określenia potrzeb i możliwości odpowiedniego ich wykorzystania. W marcu 2000 r., działające w ministerstwie Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego zakupiło centralny serwer firmy IBM o wartości 2212,7 tys. zł i licencję na oprogramowanie wraz z nośnikami za 377,3 tys. zł. Zakup ten został sfinansowany ze środków Biura przeznaczonych na system informatyczny dla kas chorych, niewykorzystanych w 1998 r. i podlegających odprowadzeniu do budżetu państwa; był zatem nielegalny. Serwer przeznaczono dla Krajowego Związku Kas Chorych, mimo iż Związek ten nie miał wówczas odpowiedniej siedziby, a niedługo po wspomnianym zakupie Sejm zadecydował o jego likwidacji. Ustalono, iż po roku od kupienia serwera pozostawał on niewykorzystany.

Brak troski ministerstwa o majątek publiczny przejawił się także tym, że nie ustalono kryteriów, jakim powinny odpowiadać nieruchomości kupowane na siedziby regionalnych kas chorych. Na ich zakup dla 10 kas i Krajowego Związku Kas Chorych, w trybie zamówienia z wolnej ręki za zgodą prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wydano w latach 1999–2000 z rezerwy celowej – 74 291,2 tys. zł. Częściowo kupiono nieruchomości o znacznej wartości, w tym także takie, które nie mogły być użytkowane bez poniesienia dodatkowych nakładów. Przy zakupie niektórych budynków nie zadbano o uzyskanie operatów szacunkowych, mimo iż przed wyrażeniem zgody na kupno nieruchomości dysponent środków budżetowych powinien mieć m.in. opinię o jej wartości. Izba uznała ponadto za nielegalne sfinansowanie w 2000 r. zakupu siedziby dla Krajowego Związku Kas Chorych, na co wydano 7980 tys. zł[10].

Również zakupy inwestycyjne na potrzeby samego ministerstwa cechowała niegospodarność. Na przykład, przy zakupie w 2000 r. 3 samochodów osobowych marki Lancia Kappa podzielono zamówienie na części i kupiono je w odrębnych postępowaniach w trybie zapytania o cenę[11]. Konsekwencją jednostkowych transakcji, oprócz naruszenia

---

[10] Wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego było finansowane z budżetu państwa, w zakresie zorganizowania regionalnych kas chorych i ich oddziałów oraz utworzenia systemu informatycznego. Źródłem finansowania inwestycji Związku, zgodnie z ustawą z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, były natomiast przychody z comiesięcznych odpisów kas oraz darowizny i zapisy.

[11] Z naruszeniem art. 3 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664).

przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, były wyższe wydatki budżetowe[12].

Część zakupów inwestycyjnych sprzętu medycznego była realizowana w drodze tzw. zakupów centralnych. Po kontroli wykonania budżetu w 1997 r. Izba wskazała ministerstwu, po raz kolejny, iż brakuje podstawy prawnej do realizacji tej formy zakupów. Krytyczna ocena wynikała m.in. z faktu, iż aparatura kupiona ze środków budżetowych części 35 (budżet Ministerstwa Zdrowia) była następnie przekazywana do jednostek finansowanych z części 85 budżetu państwa (budżet wojewodów). Taka praktyka naruszała faktycznie zakaz przenoszenia wydatków pomiędzy częściami budżetu państwa, a ponadto była sprzeczna z ustawowo określonymi kompetencjami i odpowiedzialnością wojewodów za podległe im wówczas placówki służby zdrowia. Procedurę zakupów centralnych Ministerstwo Zdrowia powtórzyło jednak w 1999 r., tym razem w odniesieniu do leków oraz leczniczych środków technicznych, przekazywanych następnie nieodpłatnie samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Na ten cel wydano 238 995,9 tys. zł. Ministerstwo nie podjęło przy tym niezbędnych kroków umożliwiających nowelizację, z odpowiednim wyprzedzeniem, przepisów prawa regulujących tę sferę działalności[13].

Brak troski o majątek publiczny przejawiał się nie tylko w niegospodarnych, czy wręcz nielegalnych zakupach inwestycyjnych, o czym już wspominałem, ale także w utrzymywaniu niekorzystnej dla ministerstwa umowy z maja 1988 r. zawartej z Wydawnictwem Lekarskim „PZWL" spółką z o.o. Na jej podstawie wynajęto na czas nieoznaczony zabytkową nieruchomość przy ul. Długiej w Warszawie. Czynsz miesięczny z tytułu najmu pomieszczeń o powierzchni 2607 m^2 ustalono na 339,6 tys. starych złotych - po denominacji 33,96 zł, czyli nieco ponad 1 grosz w przeliczeniu na 1 m^2. Wysokość czynszu nie była aktualizowana od 1988 r. Tymczasem wynajmując wspomniane pomieszczenia na warunkach rynkowych np. w 1998 r. możliwy był do uzyskania czynsz miesięczny w wysokości 112,6 tys. zł, co w skali roku dawało kwotę 1351,2 tys. zł. Pomimo wniosków NIK postulujących szybkie podjęcie decyzji w tej sprawie, ministerstwo długo zwlekało z wypowiedzeniem umowy, w końcu sprawa trafiła do sądu, a pozbawienie prawa używania nieruchomości przez Wydawnictwo Lekarskie nastąpiło dopiero w 2001 r.

---

[12] W przypadku jednoczesnego zakupu trzech samochodów można było uzyskać upust cenowy.

[13] Po przekształceniach w sferze ochrony zdrowia i usamodzielnieniu publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie było podstaw prawnych do funkcjonowania systemu zakupów centralnych dla s.p.z.o.z.

Część zadań ministra w sferze ochrony zdrowia realizowana była za pośrednictwem podmiotów niepublicznych, przede wszystkim stowarzyszeń. Również i na tym polu wystąpiły liczne nieprawidłowości. W 1998 r. przy wyborze wykonawców tych zadań nie przestrzegano zasady wyboru oferty najkorzystniejszej, wymaganej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań[14]. Stowarzyszenia dokonywały, bez zgody ministerstwa, przesunięć środków między poszczególnymi zadaniami, przeznaczając również część dotacji na realizację zadań nieobjętych umową. Ministerstwo nie sprawowało bieżącego nadzoru nad realizacją zleconych zadań i nie egzekwowało terminowego składania rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych. Mimo nierzetelnego przedstawiania danych w sprawozdaniach, były one przyjmowane bez weryfikacji poprzez ocenę wykonania zadań przez zleceniobiorców. Stwierdzono, że w 1998 r. stowarzyszenia wykorzystały, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących umów, dotacje w wysokości 499,7 tys. zł. W 1999 r. w kontraktach zawieranych ze stowarzyszeniami nie określano w sposób szczegółowy zleconych zadań[15]. Utrudniało to wykonywanie efektywnego nadzoru nad realizacją zadań oraz ich rzetelne rozliczenie. Podobne błędy powtórzyły się także w 2000 r.

Analizując szeroki zakres obowiązków pracowniczych w Ministerstwie Zdrowia można by sądzić, iż przy stosunkowo niskim wynagrodzeniu miesięcznym pracownicy ci należeli do jednej z bardziej dyskryminowanych grup w sferze budżetowej. Być może w odniesieniu do części personelu pogląd ten jest uzasadniony, ale znaczna część pracowników ministerstwa potrafiła polepszyć swoje warunki płacowe wykonując wiele prac, należących do ich obowiązków służbowych, na podstawie umów-zleceń i umów o dzieło.

W 1998 r. ze środków na tzw. działalność merytoryczną, kwotę 1819,7 tys. zł wykorzystano na sfinansowanie usług świadczonych na podstawie umów-zleceń i umów o dzieło. Wydatki te stanowiły 26% w relacji do kwoty wypłaconych w 1998 r. wynagrodzeń osobowych (6834,2 tys. zł). W ich ramach wypłacono dodatkowe wynagrodzenia pracownikom ministerstwa za wykonywanie prac należących do zadań departamentów, w których byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Pracownikom Departamentu Budżetu i Finansów zlecono na przykład opracowanie projektu części 35 budżetu państwa na 1999 r. Wiele prac zlecano również w sposób niegospodarny osobom spoza ministerstwa, wydając na ten cel znaczne kwoty.

---

[14] Naruszono w ten sposób § 7 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań (DzU nr 94, poz. 573, ze zm.) uchylonego 1 stycznia 1999 r.

[15] Z naruszeniem postanowień art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Do rekordowych pod tym względem należał niewątpliwie rok 2000. Na usługi zlecone pracownikom ministerstwa oraz innym osobom spoza resortu wydano wówczas 4762,7 tys. zł, co stanowiło 39,5%, w relacji do sumy wynagrodzeń pracowników ministerstwa w tym roku (12 066,9 tys. zł). Uwagę zwracał zarówno szeroki zakres tematyczny zleconych prac, jak i wątpliwa niekiedy ich przydatność merytoryczna (np. przygotowanie oraz prowadzenie szkoleń z mediacji i negocjacji czy wykładów z zakresu produktywności i efektywności przedsiębiorstw).

Kolejne przykłady nieprawidłowości w działaniach Ministerstwa Zdrowia w minionym pięcioleciu można by mnożyć, ale nie takie jest główne zadanie tego artykułu. Istotna, moim zdaniem, jest próba wskazania genezy tych nieprawidłowości. Przede wszystkim należy podkreślić, iż finansowanie służby zdrowia ma swoją specyfikę. Wiąże się ona ściśle z celem na jaki pieniądze zostają przeznaczone, a mianowicie z ochroną zdrowia i życia ludzkiego. Na pytanie czy należy przestrzegać przepisów prawa, czy też ratować życie ludzkie, trudno jest udzielić odpowiedzi rozumując kategoriami państwa prawa. Ten szczególny charakter realizowanych przez ministerstwo wydatków bywa jednak nadużywany do usprawiedliwiania różnych nieprawidłowych poczynań w sferze finansowania ochrony zdrowia.

Specyfiką ministerstwa jest też to, że wykonuje ono szereg zadań nietypowych dla sfery budżetowej. W ciągu roku zawieranych jest tu ponad 2500 umów cywilnoprawnych, przede wszystkim z samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, które stanowią podstawę do przekazania środków publicznych. Ministerstwo nigdy nie było dobrze przygotowane organizacyjnie do ich rozliczania finansowego i merytorycznego. Brakowało procedur postępowania umożliwiających rzetelne i terminowe rozliczanie jednostek, którym przekazano pieniądze z budżetu państwa. Nie stosowano instrukcji obiegu dokumentów finansowo–księgowych, nie funkcjonowała księgowość z prawdziwego zdarzenia.

Kolejną przeszkodą była niewątpliwie słabość służb legislacyjnych ministerstwa w okresie reformowania systemu ochrony zdrowia. Proces ten wymagał stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, nie tylko projektów ustaw, lecz także licznych aktów wykonawczych. Wiele z nich było bardzo spóźnionych, a jakość stanowienia prawa w ministerstwie pozostawiała wiele do życzenia.

Niesprawiedliwością byłoby jednak stwierdzenie, że ministerstwo może być przedstawiane wyłącznie w ciemnych barwach. Oznaki poprawy sytuacji dały się zauważyć w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. Uporządkowano księgowość, spadły o ponad jedną trzecią wydatki na umowy-zlecenia i umowy o dzieło, poprawiło się

przestrzeganie procedur określonych w ustawie z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, trwają również prace nad stworzeniem systemu stałego monitoringu zobowiązań i należności oraz ich windykacji.

Zapowiadana przez obecnego ministra zdrowia na 2003 r. centralizacja decyzji w sferze ochrony zdrowia niewątpliwie obejmie także dysponowanie środkami przeznaczonymi na ten cel. Stawia to przed aparatem wykonawczym ministerstwa nowe wyzwania merytoryczne i organizacyjne. Pytanie, czy resort jest przygotowany do realizacji tych zadań, pozostaje na razie otwarte.

lek. med. Piotr Wasilewski
Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia w NIK

hg

Stanisław Laskowski

PROPONOWANE ZMIANY KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI KOMPETENCJI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Konieczność zmiany Konstytucji RP deklarują ostatnio prawie wszystkie partie polityczne, wysuwając różnorodne propozycje nowelizacji ustawy zasadniczej. Niezbędność zmian przepisów Konstytucji dotyczących Najwyższej Izby Kontroli wysunęli niektórzy autorzy referatów wygłoszonych na posiedzeniu seminaryjnym Kolegium Izby – „Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej", które odbyło się 17 kwietnia 2002 r. Referaty te zostały opublikowane w „Kontroli Państwowej"[1].

W artykule niniejszym przedstawiam własne propozycje zmian przepisów Konstytucji regulujących kompetencje kontrolne Izby. Celem proponowanych zmian jest w szczególności:

– włączenie do zakresu podmiotowego kontroli centralnych (pozarządowych) organów państwa;

– zwiększenie zakresu przedmiotowego kontroli podmiotów niepublicznych, których działalność jest ustawowo regulowana i nadzorowana przez organy państwowe;

– ograniczenie zakresu przedmiotowego kontroli Narodowego Banku Polskiego przez wyłączenie z zakresu badań kontrolnych zagadnień polityki pieniężnej, a pozostawienie działalności finansowo-majątkowej;

– zwolnienie Izby z obowiązku opracowania analizy wykonania założeń polityki pieniężnej;

– wyodrębnienie w kompetencjach Izby kontroli państwowych organów nadzoru bankowego.

Zmiany w Konstytucji powinny zostać uwzględnione w nowelizacji ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], zwanej dalej „ustawą o NIK".

---

[1] „Kontrola Państwowa", numer specjalny, luty 2002 r.

[2] T.j. DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.

NIK a centralne (pozarządowe) organy państwa

Zakres podmiotowy kontroli NIK wobec sfery państwowej określony został w art. 203 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie do tego przepisu, Izba kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Natomiast w ustawie o NIK zakres podmiotowy w odniesieniu do sfery państwowej został rozszerzony o centralne (pozarządowe) organy państwa, w których Izba ma prawo kontroli ich działalności finansowej, budżetowej i majątkowej.

Ustawa o NIK wyszczególnia następujące centralne instytucje i organy państwa, w których NIK kontroluje działalność finansowo-majątkową, tj. kancelarie: Prezydenta RP, Sejmu i Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Państwowej Inspekcji Pracy, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Jak z powyższego wynika, także organy władzy sądowniczej (Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny) podlegają kontroli Izby w zakresie gospodarki finansowo-majątkowej.

Wyszczególnione w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK centralne instytucje i organy państwowe są – zgodnie z ustawą z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[3] – dysponentami części budżetu państwa. Ponadto, zgodnie z wymienioną ustawą, instytucje te posiadają samodzielność i niezależność od rządu w sferze planowania i wykonania swych budżetów. Kontrola realizacji budżetu jest konstytucyjnym zadaniem Izby. NIK ma obowiązek sporządzania na podstawie wyników tej kontroli analizę wykonania budżetu państwa. Oceny zawarte w analizie są podstawą do opracowania opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, którą NIK przedkłada Sejmowi. Uprawnienie Izby do kontroli w zakresie wykonania budżetu i gospodarki finansowo-majątkowej wymienionych pozarządowych, centralnych instytucji i organów państwa, nieujętych w przepisach ustawy zasadniczej dotyczących kompetencji kontrolnych NIK w sferze państwowej, ma uzasadnienie.

---

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

Ponadto ustawa o NIK (art. 4 ust. 2) upoważniła Sejm do zlecania Izbie kontroli działalności następujących siedmiu (pozarządowych) centralnych organów i instytucji państwa, tj. kancelarii: Prezydenta RP, Sejmu i Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej i Państwowej Inspekcji Pracy.

Na zlecenie wyłącznie Sejmu Izba może prowadzić w tych organach (poza zagadnieniami finansowo-majątkowymi) kontrole całokształtu ich działalności, w tym realizację zadań konstytucyjnych i ustawowych, stosując cztery kryteria oceny: legalność, celowość, gospodarność i rzetelność.

Czy zakres podmiotowy kontroli NIK w odniesieniu do sfery państwowej jest zgodny z unormowaniami art. 203 ust. 1 późniejszej ustawy zasadniczej? Ciekawe, jakie stanowisko zajęłby Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności ustawy o NIK z Konstytucją w tym zakresie.

Podzielam opinię prof. dr. hab. Pawła Sarneckiego – wyrażoną w referacie pt. „Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji", wygłoszonym na wspomnianym posiedzeniu seminaryjnym Kolegium NIK, iż zakres podmiotowy kontroli NIK jest zamkniętą materią konstytucyjną, która bez specjalnej delegacji konstytucyjnej nie może być ani rozszerzona, ani zawężona, a jedynie sprecyzowana przez regulację ustawową. Zdaniem prof. P. Sarneckiego, art. 207 Konstytucji deleguje do ustawodawstwa zwykłego zagadnienia jedynie organizacji i trybu działania NIK, a nie zakresu jej uprawnień. Uznając za zasadne przedstawione uprzednio kompetencje kontrolne NIK wobec wymienionych centralnych organów państwa w określonym zakresie przedmiotowym (realizacja budżetu, gospodarka finansowo-majątkowa), jak też uprawnienia Sejmu do zlecania Izbie kontroli działalności wyżej podanych siedmiu centralnych organów państwowych (pozarządowych) uważam, iż przepisy ustawy o NIK regulujące te zagadnienia kompetencyjne NIK wobec sfery państwowej, powinny mieć podstawę prawną w Konstytucji. W Konstytucji powinien być określony pełny i zamknięty zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli Izby w odniesieniu do sfery państwowej.

NIK a Narodowy Bank Polski

Izba jest uprawniona do kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego, będącego centralnym bankiem państwa (art. 203 ust. 1 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy o NIK). Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje całokształt działalności NBP. NIK kontroluje więc funkcjonowanie organów centralnego banku: prezesa i zarządu banku oraz Radę Polityki Pieniężnej.

W ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[4] unormowano organizację i zasady funkcjonowania organów nadzoru bankowego, tj. Komisji Nadzoru Bankowego i Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Komisja Nadzoru Bankowego nie wchodzi w strukturę NBP, nie jest więc organem NBP. Jest organem samodzielnym i niezależnym od innych organów państwowych. O statusie Komisji Nadzoru Bankowego oraz problematyce kontroli przez NIK tego organu piszę szerzej w dalszej części.

Szczególne znaczenie ma prowadzona corocznie przez Izbę kontrola realizowanej przez NBP polityki pieniężnej z uwagi na nałożenie na NIK – postanowieniem art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji i art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK – obowiązku opracowania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Założenia polityki pieniężnej opracowuje i wykonuje Rada Polityki Pieniężnej. NIK składa tę analizę Sejmowi, który otrzymuje od Rady Polityki Pieniężnej sprawozdanie z realizacji założeń tej polityki. Powierzenie Izbie obowiązku sporządzania wspomnianej analizy ma na celu przedstawienie Sejmowi oceny Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącej prowadzonej polityki budżetowej i pieniężnej państwa w roku sprawozdawczym przez rząd i NBP. Nasuwają się jednak poważne wątpliwości co do zasadności i celowości opracowywania przez Izbę tego dokumentu.

Konstytucja gwarantuje Radzie Polityki Pieniężnej autonomię w formułowaniu założeń polityki pieniężnej oraz w podejmowaniu decyzji związanych z ich realizacją. Rada jest samodzielna i niezależna od innych organów państwowych. Prezes NBP i członkowie Rady nie ponoszą odpowiedzialności politycznej ani przed Sejmem, ani przed Senatem i Prezydentem RP – organami władzy, które powołały do składu Rady osoby będące wybitnymi finansistami. Wprawdzie Rada składa corocznie Sejmowi sprawozdanie z realizacji założeń polityki pieniężnej, lecz Sejm nie ma obowiązku jego rozpatrzenia. Sejm nie może podjąć uchwały o ewentualnym odrzuceniu wspomnianego sprawozdania Rady, jak też sprawozdania z działalności Narodowego Banku Polskiego.

W artykule pt. „Kontrolowanie wykonania założeń polityki pieniężnej”[5] ówczesny dyrektor Departamentu Finansów i Bankowości NIK, Janusz Maj, stwierdza m.in. „...nawet sformułowana w ostrym tonie uchwała krytykująca politykę monetarną NBP w praktyce będzie miała jedynie charakter polityczny, wobec konstytucyjnych gwarancji niezależności banku centralnego”. Dalej autor pisze, iż kwestie związane z polityką monetarną nie

---

[4] DzU nr 140, poz. 938, ze zm.

[5] „Kontrola Państwowa” nr 6/1999.

są aktualnie rozpatrywane w sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Na sesji plenarnej Sejmu rozpatrywane jest ogólne sprawozdanie prezesa NBP o działalności banku centralnego. W tej sytuacji J. Maj stwierdza, iż: „...sporządzana przez NIK analiza założeń polityki pieniężnej stała się *sui generis* koreferatem do sprawozdań reprezentowanych przez organy NBP".

Wyniki kontroli polityki pieniężnej oraz analiza realizacji założeń polityki monetarnej nie są w rzeczywistości wykorzystywane przez Sejm. Efektywność pracy Izby, realizującej zadania konstytucyjne w tym zakresie, jest minimalna. Dokonywanie kontroli polityki pieniężnej i opracowywanie wymienionych materiałów analitycznych wymagają dużego nakładu pracy i wysiłku intelektualnego pracowników Izby. Zwrócić należy uwagę, iż powierzając Izbie sporządzenie omawianej analizy, a także innych materiałów przedkładanych Sejmowi (poza informacjami zbiorczymi o wynikach kontroli) – jak słusznie stwierdza prof. C. Kosikowski w referacie pt. „Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej"[6] wygłoszonym na wspomnianym seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK – nie wprowadzono „...żadnych regulacji dotyczących zakresu, formy i procedury tworzenia wymienionych materiałów".

Biorąc pod uwagę powyższe fakty uważam, iż NIK powinna być zwolniona z obowiązku sporządzania analizy realizacji polityki pieniężnej. W związku z tym wydaje się zasadna propozycja ograniczenia zakresu przedmiotowego kontroli Narodowego Banku Polskiego. Działalność merytoryczna (realizacja zadań konstytucyjnych i ustawowych) NBP, w tym realizacja polityki pieniężnej, byłaby poza zakresem obligatoryjnym kontroli. NBP jako podmiot kontroli powinien być więc wyłączony z treści art. 203 ust. 1 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Izba nie byłaby zatem zobligowana do kontroli całokształtu działalności centralnego banku państwa. Izbie powinny być pozostawione uprawnienia do kontroli gospodarki finansowo-majątkowej NBP.

NBP jest państwową instytucją finansową, która samodzielnie ustala swoje roczne plany finansowe. Plan ten nie podlega zatwierdzeniu przez Sejm. NBP nie wchodzi w skład finansów publicznych i nie jest częścią budżetu państwa. Z budżetem państwa jest powiązany wpłatą osiągniętego zysku bilansowego, który stanowi znaczący dochód budżetowy. W związku z powyższym NBP powinien być włączony do grupy centralnych instytucji i organów państwa, w których Izba byłaby kompetentna do kontroli gospodarki finansowej i majątkowej NBP. Aktualnie wymienione instytucje i organy są ujęte w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

---

[6] „Kontrola Państwowa", numer specjalny, luty 2002 r.

Według przedstawionej przeze mnie propozycji, uprawnienie Izby do kontroli centralnych instytucji i organów w powyższym zakresie przedmiotowym powinno być zawarte w stosownym przepisie konstytucyjnym. Propozycję ograniczenia zakresu przedmiotowego kontroli NBP do zagadnień gospodarki finansowej, z uwagi na potrzebę zachowania niezależności (autonomii) centralnego banku państwa, przedstawił prof. C. Kosikowski we wspomnianym uprzednio referacie wygłoszonym na posiedzeniu seminaryjnym Kolegium NIK. Autor proponuje jednak, aby Sejm (jako organ kontrolujący działalność NBP) mógł korzystać z pomocy NIK przy dokonywaniu oceny działalności centralnego banku państwa. Uznaję za słuszną propozycję prof. C. Kosikowskiego i dlatego uważam, iż NBP powinien być włączony do grupy siedmiu centralnych organów państwa, których kontrolę działalności merytorycznej (realizacji zadań) prowadziłaby Izba wyłącznie na zlecenie Sejmu. Centralne organy i instytucje tej grupy są wyszczególnione w art. 4 ust. 2 ustawy o NIK.

Zgodnie z propozycją zawartą we wcześniejszej części niniejszego artykułu, uprawnienia Sejmu do zlecania Izbie kontroli działalności powyższych centralnych organów – w tym NBP – powinny być ujęte w stosownym artykule ustawy zasadniczej.

Sugerowane zmiany w zakresie przedmiotowym kontroli NBP pozostawiają jednak problem uprawnienia NIK do kontroli organów nadzoru bankowego. Powołaną wyżej ustawą o NBP oraz ustawą z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[7] wprowadzono nową organizację i zasady funkcjonowania państwowego nadzoru bankowego. Utworzona została wspominana uprzednio Komisja Nadzoru Bankowego (KNB), która jest samodzielnym organem funkcjonującym poza strukturą NBP. KNB nie jest więc organem NBP. Jest specyficznym organem nadzoru, wyposażonym w szerokie kompetencje administracyjne, regulacyjne i nadzorczo-kontrolne. Nowelizacją ustawy – Prawo bankowe, dokonaną w 2001 r. (przepisy te ujęto w tekście jednolitym ustawy), Komisję wyposażono w możliwość sprawowania tzw. nadzoru skonsolidowanego, obejmującego m.in. holdingi finansowe, w skład których wchodzą banki jako podmioty dominujące. Komisja jest organem wieloinstytucjonalnym. Skład Komisji jest ustalony w art. 26 ustawy o NBP. W skład KNB, której przewodniczącym jest prezes NBP, wchodzą m.in.: minister finansów (lub delegowany sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów) – jako zastępca przewodniczącego Komisji; przedstawiciel prezydenta RP; prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

---

[7] T.j. DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665.

Komisja Nadzoru Bankowego jest organem autonomicznym, niezależnym od innych organów państwowych. Podejmuje decyzje samodzielnie. Komisja nie ma obowiązku składania sprawozdań ze swej działalności Sejmowi lub innemu organowi państwowemu. Do zadań KNB należy przedstawianie tylko Radzie Polityki Pieniężnej dokonywanych okresowo ocen stanu ekonomicznego banków. Z ważniejszych kompetencji o charakterze administracyjno-regulacyjnym KNB należy wymienić m.in.:

– udzielanie zezwoleń na utworzenie banku oraz uchylanie tego zezwolenia;

– zawieszanie działalności banku;

– występowanie z wnioskiem o upadłość banku;

– podejmowanie decyzji o likwidacji banku.

Decyzje Komisji i określane przez nią zadania wykonuje i koordynuje wydzielony organizacyjnie w strukturze NBP – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB). GINB jest organem wykonawczym Komisji i nie ma prawa do stosowania środków nadzoru. Generalnego inspektora nadzoru bankowego powołuje i odwołuje prezes NBP w uzgodnieniu z ministrem finansów.

Uprawnienia NIK do kontroli Komisji Nadzoru Bankowego na podstawie art. 203 ust. 1 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy o NIK mogą budzić wątpliwości. KNB nie jest bowiem organem Narodowego Banku Polskiego.

Moim zdaniem, powyższe przepisy dają jednak prawo Izbie do kontroli Komisji Nadzoru Bankowego, jak i Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. KNB jest organem państwowym wieloinstytucjonalnym. W jej skład wchodzą przedstawiciele NBP oraz rządu. Nadzór bankowy jest więc prowadzony wspólnie przez NBP i rząd, przy udziale przedstawicieli innych organów i instytucji państwowych. Komisja jest ponadto organem administracji państwowej wyposażonym w prawo do wydawania decyzji w sprawach uprzednio opisanych. Stosownie do art. 3 ustawy o NIK – Izba bada realizację ustawy o NBP, w której zostały unormowane kompetencje Komisji NB.

Nawiązując do opisanych wcześniej propozycji ograniczenia kompetencji kontrolnych Izby wobec NBP i uwzględnienia tych zmian w zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli w Konstytucji i ustawie o NIK – proponuję, aby także uprawnienia Izby do kontroli organów nadzoru bankowego były ujęte w stosownym artykule Konstytucji i ustawy o NIK. Państwowe organy nadzoru bankowego nie mogą pozostawać poza zasięgiem kontrolnym NIK. Państwowe organy kontroli i nadzoru, będące centralnymi organami administracji rządowej, podlegają obligatoryjnej kontroli NIK.

Nadaniu kompetencji Izby do kontroli organów nadzoru bankowego rangi konstytucyjnej towarzyszyć powinno zrównanie uprawnień inspektorów NIK i inspektorów Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego w zakresie kontroli banków. Oznaczałoby to, po pierwsze, nadanie kontrolerom NIK prawa dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową. Uprawnienia inspektorów GINB, sformułowane w art. 105 ust. 1 pkt 2a i art. 133 Prawa bankowego powinni mieć także inspektorzy Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolerzy NIK nie mają aktualnie dostępu do materiałów poinspekcyjnych GINB, a także dokumentów KNB, zawierających informacje objęte tajemnicą bankową. Organy nadzoru bankowego nie są uprawnione do udostępniania informacji objętych tajemnicą bankową inspektorom, a także prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie bowiem z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. f Prawa bankowego, tylko banki mogą udzielać wyłącznie prezesowi NIK informacji objętych tajemnicą bankową w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli w określonej jednostce (podmiocie). Przepisy art. 55 ustawy o NBP zabraniają pracownikom NBP, członkom Rady Polityki Pieniężnej oraz innym organom opiniodawczo-doradczym przy Zarządzie NBP ujawniania wiadomości stanowiących tajemnicę bankową. W celu zapewnienia Izbie możliwości efektywnej i kompleksowej kontroli działalności organów nadzoru bankowego, należy wyposażyć NIK w prawo do kontroli całokształtu działalności banków wraz z dostępem do informacji objętych tajemnicą bankową. Banki, jako instytucje zaufania publicznego, dysponujące ogromnymi środkami finansowymi zdeponowanymi przez osoby fizyczne i prawne (a więc gospodarujące tzw. groszem publicznym) nie powinny znajdować się poza zasięgiem kontrolnym naczelnego organu kontroli państwowej.

Właściwe unormowanie zagadnienia kompetencji kontrolnych Izby wobec Nadzoru Bankowego ma istotne znaczenie na tle projektu stworzenia jednego państwowego organu nadzoru nad rynkiem finansowym, obejmującym m.in. banki, system ubezpieczeń, fundusze emerytalne i inne instytucje finansowe. W pięciu krajach europejskich należących do Unii Europejskiej (Austrii, Danii, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii) rynek finansowy jest nadzorowany przez jedną państwową instytucję (organ). Nadanie uprawnień do kontroli działalności banków i zapewnienie dostępu do tajemnicy bankowej umożliwi Izbie badanie systemu bankowego, będącego ważnym członem systemu finansowego państwa.

NIK a podmioty niepubliczne

Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli wobec sfery niepublicznej, obejmującej jednostki i podmioty gospodarcze niemające charakteru państwowego lub samorządowego, został ściśle określony w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. Podmioty niepubliczne Izba może kontrolować tylko w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek i środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Jak z powyższego wynika, zakres przedmiotowy kontroli sfery niepublicznej nie obejmuje innych obszarów zagadnień uregulowanych ustawowo w odniesieniu do tych podmiotów oraz dotyczących tej sfery. Ingerencja państwa w gospodarkę wyraża się m.in. w regulacji ustawowej wielu ważnych dziedzin życia gospodarczego. Wiele uregulowań ustawowych dotyczących wybranych obszarów i zagadnień gospodarczych odnosi się do podmiotów publicznych i niepublicznych. Udział sektora prywatnego w gospodarce przekracza 75-80%. Badanie przez NIK określonych zagadnień z życia gospodarczego wymaga kontroli jednostek sfery publicznej i niepublicznej.

Przykładowo, regulacje niżej opisanych ustaw dotyczą podmiotów publicznych i niepublicznych.

Według znowelizowanej 22 czerwca 2001 r. ustawy o zamówieniach publicznych[8], od 1 stycznia 2003 r. procedury dotyczące zamówień publicznych będą obowiązane stosować także niektóre podmioty prywatne wydatkujące własne środki na realizację zamówień. Obowiązek stosowania procedur zamówieniowych będzie dotyczyć podmiotów prywatnych zajmujących się m.in.:

– wydobywaniem gazu, ropy naftowej, węgla i innych paliw stałych;

– zarządzaniem lotniskami, portami morskimi;

– obsługą sieci świadczących publiczne usługi transportu autobusowego.

Przepisy ustaw[9] regulujących bardzo ważny gospodarczo obszar zagadnień związanych z: ochroną przez państwo konkurencji, przeciwdziałaniem praktykom i porozumieniom monopolistycznym, antykonkurencyjnym procesom koncentracji przedsiębiorstw (fuzje, przejęcia, grupy kapitałowe) oraz ochroną konsumentów – dotyczą wszystkich podmiotów gospodarczych (publicznych i niepublicznych). Regulacje te zapewniają ochronę przez państwo interesów przedsiębiorców i konsumentów przed patologiami wolnego rynku.

---

[8] T.j. DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664.

[9] Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU nr 122, poz. 1319, ze zm.).; ustawa z 16 kwietnia 1999 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (DzU n 47, poz. 221, ze zm.); ustawa z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (DzU nr 22, poz. 179, ze zm.); ustawa z 5 lipca 2001 r. o cenach (DzU nr 97, poz. 1050, ze zm.).

Ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł[10] nakłada na tzw. instytucje obowiązane, które w związku z prowadzoną przez siebie działalnością uczestniczą w obrocie finansowym wartościami majątkowymi, szereg zadań i obowiązków związanych z rejestracją transakcji, ewidencją klientów oraz przekazywaniem informacji generalnemu inspektorowi informacji finansowej. Katalog instytucji jest bardzo szeroki i obejmuje podmioty wszystkich sfer (publicznej i niepublicznej).

Zwrócić należy uwagę, iż NIK nie została upoważniona do kontroli wyżej podanych instytucji w zakresie zagadnień objętych unormowaniami tej ustawy. Prezes NIK został tylko upoważniony do uzyskania od generalnego inspektora informacji finansowej stosownych informacji „w zakresie niezbędnym do przeprowadzania postępowania kontrolnego".

Sfery gospodarki regulowane przez państwo są objęte nadzorem określonych państwowych organów nadzoru, ochrony i regulacji. Organy te, poza uprawnieniami regulacyjnymi i administracyjnymi, dysponują kompetencjami kontrolnymi w odniesieniu do jednostek funkcjonujących w nadzorowanych przez państwo sferach życia gospodarczego i publicznego. Ponadto organy nadzoru mają nieograniczony dostęp do informacji stanowiących tajemnicę zawodową tych podmiotów.

Z uwagi na opisany uprzednio ograniczony zakres przedmiotowy kontroli podmiotów niepublicznych NIK nie jest wyposażona w większość uprawnień kontrolnych wymienionych państwowych organów kontroli i nadzoru. Izba ma ponadto utrudniony dostęp do wielu informacji i danych stanowiących tajemnicę zawodową.

Ograniczenia w zakresie przedmiotowym kontroli sfery niepublicznej są przyczyną tego, iż szereg ważnych sfer gospodarki narodowej jest poza zasięgiem działania kontrolnego Izby. O wielu ważnych obszarach i dziedzinach życia gospodarczego, które nie mogą być poddane badaniom kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, pisałem w artykule pt. „Utrudnienia w wykonywaniu zadań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli"[11].

Nadanie Izbie uprawnień do kontroli podmiotów niepublicznych, takich jakie mają państwowe organy nadzoru, ochrony i regulacji, wydaje się celowe i zasadne. Uważam, iż często interes państwa i potrzeby centralnych władz państwa (parlament, prezydent, premier) wymagają od naczelnego organu kontroli państwowej zbadania określonych zagadnień życia gospodarczego i publicznego. Wspomniane ograniczenia kompetencyjne

---

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

[11] „Kontrola Państwowa" nr 3/2002.

NIK uniemożliwiają jej przeprowadzanie takich badań. Co stoi na przeszkodzie, aby Izbę wyposażyć w te uprawnienia? Nie wpłynęłyby one przecież na ograniczenie samodzielności i niezależności niepublicznych podmiotów gospodarczych. NIK wyposażona zostałaby w uprawnienia kontrolne należące aktualnie do innych państwowych organów kontroli i nadzoru.

Propozycja moja sprowadza się więc do zmiany art. 203 ust. 3 Konstytucji, określającego zakres przedmiotowy kontroli podmiotów niepublicznych. Treść tego artykułu mogłaby być następująca:

„Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe bądź komunalne, wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa oraz przestrzegają ustaw i innych przepisów regulujących ich funkcjonowanie".

Proponowane w artykule zmiany w Konstytucji dotyczące kompetencji NIK poszerzają zasięg oddziaływania kontrolnego Izby o nowe dziedziny życia gospodarczego i publicznego. Ostatnie wydarzenia na międzynarodowym rynku finansowym –upadłość dużych sprywatyzowanych przedsiębiorstw, nadużycia PZU SA i PZU „Życie" oraz inne patologiczne fakty w sferze niepublicznej - rzutują ujemnie na gospodarkę kraju i jego rozwój ekonomiczny, wymagają wzmocnienia nadzoru państwa nad życiem gospodarczym i publicznym. Szczególna rola w tym zakresie przypada naczelnemu organowi kontroli państwowej.

mgr Stanisław Laskowski
b. wicedyrektor Delegatury NIK w Łodzi

ks. Andrzej Derdziuk
Maciej Kowalczyk

STANDARDY I PROCEDURY MEDYCZNE W SYSTEMIE KONTROLI DZIAŁAŃ MEDYCZNYCH

Niemalże każda dziedzina życia publicznego zaangażowana jest w budowanie ram i schematów funkcjonowania w jak najlepszy i czytelny sposób. Dotyczy to producentów najdrobniejszych przedmiotów oraz światowych koncernów i dostawców usług, a także podmiotów zabezpieczenia funkcjonowania społecznego. Działania takie powinny zmierzać do podwyższania jakości wytwarzanych dóbr, polepszania organizacji pracy, bezpieczeństwa pracujących, czytelności i przejrzystości postępowania. Ubieganie się o światowe certyfikaty jakości stało się podstawowym wymogiem funkcjonowania na rynku.

W ochronie zdrowia dąży się do wypracowania standardów, których celem jest efektywne funkcjonowanie całego systemu opieki zdrowotnej. Zmieniająca swoje oblicze służba zdrowia stara się odrobić dystans do innych dziedzin życia człowieka, napotykając na swej drodze liczne przeszkody. Sprowadzają się one do odpowiedzi na pytanie, jak w obliczu ograniczonych możliwości finansowych w najpełniejszy sposób zaspokoić potrzeby zdrowotne ludzi. Racjonalną odpowiedzią jest poszukiwanie kryteriów pomocy w postaci standardów procedur medycznych. Niniejszy artykuł ma za zadanie prezentację mechanizmów opracowywania standardów oraz wskazanie na dodatkowe elementy składające się na ich funkcjonowanie, mogące służyć szeroko rozumianemu dobru wspólnemu.

Kontrola i nadzór wyrazem troski o politykę zdrowotną

Ograniczenie nadzoru nad opieką zdrowotną tylko do elementów finansowych i prawnych w ochronie zdrowia jest znaczącym uproszczeniem. Cała sfera działalności człowieka z szeroko rozumianym zdrowiem nie posiada wymiaru tylko merkantylnego, ale wchodzi również w korelacje z całą dziedziną zabezpieczenia społecznego obywateli. Zdrowie obywateli będące przedmiotem troski zaangażowanych w politykę państwa ma status dobra publicznego[1]. Oznacza to, że kategorii zdrowia nie można rozpatrywać tylko przez

[1] Por. J. Leowski: „Zdrowie Publiczne" nr 4/2001, s. 219-226.

pryzmat partykularnych interesów, ale jest ona wyznacznikiem strategii działania państwa i obywateli. Zdrowie[2] przynależy do wartości podstawowych o fundamentalnym znaczeniu, to znaczy takich, bez których człowiek nie jest w stanie realizować innych swoich celów życiowych.

Z powyższych powodów troska o zdrowie stanowi wielkie wyzwanie i rodzi ogromną odpowiedzialność zarówno dla konkretnego człowieka, jak i dla społeczeństwa. Więź poszczególnych członków danej społeczności opiera się zarówno na indywidualnej relacji z drugim człowiekiem, jak i na wspólnym realizowaniu konkretnego zadania. Wypełnienie tego zadania stawia sobie za cel dobro nie tylko jednego człowieka, ale wszystkich ludzi[3]. Akcent na osobowe dobro wspólne gwarantuje harmonijną relację pomiędzy wewnętrzną potrzebą uczestnictwa a zespołem instytucji, które służą realizacji potrzeb człowieka. Dobro wspólne nie jest zatem wypełnieniem indywidualnie zgłaszanych potrzeb, lecz posiada pewne elementy sprawiedliwości, która respektuje moralno–prawne zabezpieczenie jednostki i społeczeństwa w tak podstawowym dobru, jakim jest zdrowie[4]. Personalistyczne ujęcie zaangażowania się w proces budowania dobra wspólnego ogarnia podstawowe dobra, określane mianem prawa człowieka, takie jak: prawo do życia, nienaruszalności ciała, posiadania odpowiednich środków do zapewnienia godnego poziomu życia (włączając opiekę zdrowotną), niezbędne świadczenia ze strony władz na rzecz jednostek, należytego zabezpieczenia społecznego w przypadku choroby czy niezdolności do pracy[5]. W zakres obowiązków państwa wchodzi również dostępność do świadczeń medycznych w miarę tanich, a jeśli to możliwe, nawet nieodpłatnych dla osób zmagających się z chorobami[6].

Dobro wspólne rozumiane jest jako naturalny obowiązek państwa przejawiający się w zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób, wypadków, urazów, kataklizmów. Państwo powinno też podejmować pozytywne wyzwania wobec promocji zdrowia, poprawy warunków środowiska naturalnego i dostępności do usług medycznych, przez popieranie rozwoju wiedzy medycznej i działań terapeutycznych medycyny mających zabezpieczone odpowiednie źródła finansowania.

---

[2] Obok definicji zdrowia podanej przez WHO (zdrowie jako stan zupełnej pomyślności fizycznej, psychicznej i społecznej, a nie jedynie brak choroby czy ułomności), funkcjonuje w literaturze przedmiotu wiele pokrewnych znaczeń. Por. analizy definicji zdrowia prowadzone przez G. Włodarczyka: *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym,* Łódź – Kraków – Warszawa 1996, s. 109-116.

[3] Por. J. Krucina: *Dobro wspólne*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 3, red. R. Łukaszyk i inni, Lublin 1985, k. 1379-1382.

[4] Por. J. Wróbel: *Człowiek i medycyna. Teologicznomoralne podstawy ingerencji medycznych*, Kraków 1999, s. 194-207.

[5] Por. Jan XXIII: *Encyklika Pacem in terris*, Rzym 1993, nr 11.

[6] Por. Jan Paweł II: *Encyklika Laborem exercens*, Rzym 1981, nr 19.

Powyższe cele stanowią wyzwanie dla publicznych władz każdego państwa. Ratyfikowanie standardów WHO pociąga za sobą troskę o jak najlepsze wykonanie tego zadania. Zdrowie publiczne, mimo że jest uwarunkowane różnymi systemami wartości, w swej podstawie zawiera niezmienne parametry troski o zdrowie: poprawa i zmniejszenie liczby zachorowań, zahamowanie przedwczesnych zgonów, zmniejszanie dolegliwości spowodowanych trwałym kalectwem czy inwalidztwem[7]. Realizacja tych postulatów zawiera się w równym dostępie do świadczeń i procedur medycznych, wprowadzaniu i doskonaleniu nowoczesnych technologii oraz poprawianiu efektywności dotychczas stosowanych procedur.

W kształtowaniu polityki zdrowotnej udział biorą liczne podmioty. Wśród nich do najważniejszych zaliczają się wszystkie instytucje rządowe, publiczne, prywatne firmy farmaceutyczne, dostawcy usług medycznych, producenci urządzeń i aparatury medycznej, partie polityczne, stowarzyszenia, itp. Podmioty te, jak wskazuje praktyka, reprezentują nie tylko interes publiczny, ale też każdy z nich realizuje własne partykularne interesy[8]. W takiej perspektywie państwu pozostaje jeden z najważniejszych elementów odpowiedzialności za dystrybucję zdrowia i koordynację poszczególnych elementów na rynku zdrowia, które przyczyniłyby się do sprawiedliwego rozdzielania świadczeń medycznych.

Szukanie w poszczególnych segmentach życia sposobów troski o dobro wspólne, szczególnie tam, gdzie odnajduje się ogromne zapotrzebowanie na racjonalność i roztropność w podejmowaniu decyzji, jest wyzwaniem dla funkcjonariuszy życia publicznego. Opierając się na obiektywnych kryteriach można wyodrębnić trzy sposoby formułowania i opracowywania procedur medycznych: są to standardy medyczne (EBM, HTA), tworzenie wytycznych postępowania z chorymi oraz korzystanie z osiągnięć farmakoekonomiki. Wydaje się, że te trzy kryteria łącznie pozwolą na leczenie pacjentów w jak najszerszej skali przy zbliżonych metodach leczenia. Ich stosowanie pozwala również instytucjom kontroli (NIK, UNUZ) w sposób jasny i czytelny nadzorować dostępność do świadczeń zdrowotnych oraz kompetentnie rozliczać właściwe organy z powierzonych im zadań.

---

[7] Por. J. Leowski: *Polityka zdrowotna – dylematy i wyzywania reformy ochrony zdrowia w Polsce i na świecie*, „Prawo i Medycyna" nr 2/1999, s. 9-10.

[8] Por. C. Włodarczyk: *Ważne problemy polityki zdrowotnej*, „Promocja zdrowia. Nauki Społeczne i Medycyna", nr 21/2001, s.13-14; K. Tymowska: *O tak zwanym koszyku świadczeń zdrowotnych – spojrzenie ekonomisty*, „Zdrowie i Zarządzanie" nry 3-4/2001, s. 43-57.

Standardy medyczne

Standardy służą zagwarantowaniu korzystającym z opieki zdrowotnej świadczeń najwyższej jakości, biorąc pod uwagę realne możliwości służby zdrowia. Jest to również pewne minimum, które publiczny system zdrowia zobowiązuje się spełnić wobec obywateli.

We współczesnej dobie formułowania priorytetów i racjonowania świadczeń medycznych wymaga się odpowiedzi na pytanie o najlepszą formułę ich realizacji. Opracowywanie standardów i ocena technologii medycznych poszukują wciąż najbardziej optymalnych rozwiązań w leczeniu i diagnozowaniu pacjentów. Standardy medyczne mają służyć poprawie i skuteczności metod leczniczo-terapeutycznych oraz uzyskaniu jak najlepszego efektu zdrowotnego. Są także ważnym elementem w egzekwowaniu podstawowych zasad dotyczących redystrybucji środków na opiekę zdrowotną. W ich określaniu pomocne jest między innymi formułowanie standardów leczenia poszczególnych chorób[9].

Standardy powinny służyć przede wszystkim poprawie efektywności i skuteczności stosowanych procedur medycznych. Celem ich stosowania jest uzyskanie najlepszego efektu zdrowotnego przez wykorzystanie możliwie najtańszych świadczeń w kontekście środków finansowych przeznaczonych na leczenie pacjenta. Standard medyczny powinien oznaczać metodę, która powinna być realizowana i stosowana w celu uzyskania poprawy zdrowia. Oparty jest on na bardzo silnych, wiarygodnych przesłankach, dla których podstawą są aktualne wyniki wiedzy mające istotny wpływ na jakość i skuteczność udzielanych świadczeń. W skład standardów medycznych wchodzą: odpowiedni zakres wiedzy medycznej, metodologia leczenia, odpowiednia aparatura diagnostyczna, poziom logistyczny zaplecza socjalnego świadczenia zdrowotnego dla danej choroby oraz odpowiednia terapia farmakologiczna[10]. Świadczenia te muszą zachować określony poziom. Spowodowane jest to wysokim stopniem racjonowania i aplikacji procedur medycznych, którego podstawą jest osiągnięcie najkorzystniejszej poprawy zdrowia przy równoczesnej optymalizacji wydatków finansowych. Nie oznacza to, że preferowane procedury będą najtańsze, ale raczej, że będą najskuteczniejsze w danych warunkach.

---

[9] Por. A. Kozierkiewicz: *Jak powstają standardy świadczenia zdrowotnego*, „Służba Zdrowia" nry 71-72/1999, s. 4-6.

[10] Jedną z propozycji definicji standardu medycznego jest propozycja M. Smolenia, który definiuje je jako „minimalny zestaw procedur medycznych przypisanych danemu przypadkowi chorobowemu, koniecznych do zdiagnozowania i wyleczenia pacjenta, zastosowanych zgodnie z wymogami wiedzy medycznej i gwarantujących pacjentowi bezpieczeństwo. Standardy powinny być określone w zależności od stopnia złożoności i komplikacji danego przypadku chorobowego, a w sytuacji leczenia szpitalnego – powinny określać średni czas pobytu pacjenta w szpitalu" (por. M. M. Smoleń: *Koszty, procedury i standardy postępowania medycznego w zakładach opieki zdrowotnej*, cz. *II*, „Służba Zdrowia", nry 29-30/1999, s. 8).

Standardy tworzone są głównie dla tych dziedzin medycyny, które potrzebują usystematyzowania wiedzy. Potrzeba ujednolicenia podejścia do danej terapii pojawia się wówczas, gdy pacjenci o tej samej charakterystyce choroby leczeni są w różny sposób, z różnymi efektami. Wprowadzenie standardów do praktyki jest konfrontowane z kwestią posiadania środków umożliwiających sfinansowanie działań medycznych[11]. Niemożliwością jest zapewnienie w standardzie najlepszych usług dostępnych medycynie dla każdego, ponieważ fundusze nie będą w stanie im nigdy sprostać. Nie zwalnia to jednak osób odpowiedzialnych za stan służby zdrowia z poszukiwania sposobów zapewnienia jak najlepszej opieki medycznej dla jak najszerszej liczby pacjentów[12]. Idea standaryzacji ma towarzyszyć roztropnemu dysponowaniu procedurami medycznymi w trosce o dobro wspólne. Istotną pomocą w opracowywaniu standardów służy posługiwanie się EBM.

Ewaluacja badań medycznych

Ewaluacja badań medycznych (EBM) to sposób stosowania wiedzy medycznej, pozwalający na połączenie wniosków płynących z aktualnych i wiarygodnych doniesień naukowych z doświadczeniem klinicznym oraz preferencjami pacjentów[13]. Potrzeba EBM pojawiła się wraz ze wzrostem ilości badań w medycynie, których wyniki można było traktować jako dowody naukowe. Kraje wysoko rozwinięte ujednoliciły wytyczne odnoszące się do metodyki badań w medycynie. Za najbardziej poprawne i wiarygodne uważane są badania kliniczne, które wykorzystują przeprowadzone testy z kilkoma próbami tak, aby uzyskać pewność co do stosowanej metody[14]. Dziś w ramach medycyny ma się do czynienia z różnorodnymi sposobami leczenia. EBM zapewnia ujednolicenie stosowanych zabiegów.

Odpowiedzi na pytanie: czy proponowany standard okaże się pomocny w nadzorze odpowiedzialności za wspólne dobro, należy poszukiwać na wielu płaszczyznach. Odpowiedzialny lekarz lub pielęgniarka stale powinni korzystać z najlepszej wiedzy

---

[11] Choć standardy mają dotyczyć każdej choroby, to jednak w konfrontacji z realiami życia opartego na nadrzędności finansów często przegrywają. Znamienny jest tu przykład stanu Oregon w USA, gdzie ustalono listę chorób, która będzie mogła zostać sfinansowana ze zbioru składek ubezpieczeniowych. W referendum stanowym ustalono, że choroby, na które zgłoszono najmniejszy popyt nie będą mogły być sfinansowane, ponieważ są to choroby najczęściej rzadkie, drogie, a w związku z tym potrzebne będą większe fundusze na ich wyleczenie (por. W. Ponikło, M. Kautsch: *Standardy – dla kogo, po co i jak?,* „Służba Zdrowia" nry 21-22/1999, s. s. 7).

[12] M. Kautsch, W. Ponikło: *Modny temat: standardy*, „Służba Zdrowia" nry 43-44/1999, s. 10.

[13] Por. K. Łanda. K. Walczak: *EBM – medycyna oparta na dowodach naukowych*, „Służba Zdrowia" nry 35-36/1999, s. 16.

[14] Por. tamże.

dotyczącej leczenia konkretnych jednostek chorobowych w danym czasie. Od tej wiedzy i roztropności zależy zdrowie nie tylko pojedynczego pacjenta, ale i wielu innych osób[15]. Poza tym osoby, które podejmują decyzje o zasadności stosowania danej procedury czy standardu, mogą się opierać nie tylko na subiektywnej ocenie, ale mają do pomocy międzynarodowe oceny zastosowań standardów (HTA – ocena technologii medycznych). W tym wypadku istotnym czynnikiem jest weryfikacja opłacalności zastosowania danej procedury pod względem skutków leczenia, jak i finansowego obciążenia[16].

Właściwe zaangażowanie się w jednolite traktowanie każdego chorego może być gwarancją przywrócenia osobowego charakteru posługi lekarskiej[17]. Standard EBM pozwala również na wyrównywanie szans dostępu do wiedzy tym ludziom, którzy nie mają możliwości samodzielnego testowania nowych technologii. Systematycznie rozpowszechniane informacje dostępne w postaci elektronicznej i w Internecie zmniejszają dystans w ich osiągnięciu i zastosowaniu[18]. Wyniki badań ukazują skuteczność danej procedury lub procedur z nią porównywalnych, natomiast decyzja o aplikacji do konkretnej jednostki chorobowej należy już do lekarza w ramach przysługujących mu środków finansowych. Pomocą w ocenie podejmowanej terapii może okazać się nowa dziedzina nauki – farmakoekonomika.

Farmakoekonomika

Nowa dziedzina wiedzy w medycynie, którą jest farmakoekonomika swój rozwój i popularność zawdzięcza gwałtownemu wzrostowi wydatków na ochronę zdrowia. Ze względu na ogromny postęp wiedzy medycznej i wykorzystywanie specjalistycznej aparatury stosowanie terapii wiąże się dzisiaj z ogromnymi kosztami. Analizy podejmowane w ramach farmakoekonomiki mają na celu ocenę środków farmaceutycznych, medycznych, społecznych optymalnych do zdiagnozowania i wyleczenia pacjenta[19].

---

[15] Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, nr 2288.

[16] Por. K. Łanda: *Standaryzacja a finansowanie świadczeń*, „*Służba Zdrowia*" nry 40-41/2000, s. 12.

[17] Por. Jan Paweł II. *Osoba, nie wiedza jest miarą i kryterium wszelkiego działania ludzkiego. Przemówienie do uczestników 81 Kongresu Włoskiego Towarzystwa Interny i 82 Kongresu Włoskiego Towarzystwa Chirurgii Ogólnej*, [w:] *W trosce o życie. Wybrane dokumenty Stolicy Apostolskiej*, red. A. Szczygieł, Tarnów 1998, s.194.

[18] Por. K. Łanda: *Standaryzacja ...,* op. cit, s. 12.

[19] Por. P. Kawelec: *Jak oceniać technologie medyczne*, „Służba Zdrowia" nry 5-8/2002, s. 10.

Istotą dociekań farmakoekonomiki jest analiza ekonomiczna, której zadaniem jest dostarczenie informacji użytecznych w zastosowaniu nowego leku lub stosowanych już jego postaci alternatywnych[20]. Chodzi o wskazanie kosztów i spodziewanych efektów najskuteczniejszego zastąpienia dotychczasowego leku. Koszty zastosowania nowego leku mogą podlegać trzem rodzajom kosztów: bezpośrednim (medycznym i niemedycznym), pośrednim (uzyskane w ten sposób dodatkowe lata życia) oraz kosztom niewymiernym - jak ból czy cierpienie[21]. Wspomniany wzrost wydatków na konkretne terapie wymusza racjonalizację zużycia leków, powodując bardziej niż kiedyś szczegółową analizę wyboru leku, biorącą pod uwagę efektywność kliniczną i ekonomiczną[22]. Decyzja o wprowadzeniu nowego leku czy nowej procedury lekarskiej wywołuje skutki makroekonomiczne, wiążące się z finansowaniem tych procedur przez publicznego płatnika. Istnieje możliwość zrównoważenia kosztów i efektów wprowadzonych procedur na poziomie jednostki oraz skutków makroekonomicznej oceny przez racjonalne zastosowanie analizy farmakoekonomicznej, świadomie dostrzegającej korelacje pomiędzy tymi dwiema zmiennymi[23].

*

Instytucje nadzorujące sprawne działanie służby zdrowia powinny nie tylko oceniać stosowane standardy usług medycznych, ale wskazywać na zasadność pomocy w wybieranych standardach przez kompetentnych lekarzy i menedżerów opieki zdrowotnej. Przejrzystość i odwołanie się nie tylko do indywidualnej wiedzy konkretnego lekarza, ale do funkcjonujących i stosowanych już z dużym powodzeniem standardów medycznych, może okazać się przełomem w trosce o nową jakość służby zdrowia. Doświadczenia związane z poznawaniem standardów medycznych mogą służyć do wypracowania analiz jakości udzielanych świadczeń, problemów związanych z planowaniem i realizacją nowych metod leczenia. Kontrolowanie aplikacji procedur medycznych ma służyć weryfikacji słuszności podejmowanych działań i ostatecznie ma zachęcić do racjonalnego zarządzania tym swoistym dobrem, jakim jest zdrowie.

---

[20] Por. E. Orlewska. P. Mierzejewski: *Polskie wytyczne przeprowadzania badań farmakoekonomicznych (projekt)*, „Standardy Medyczne" nr 1/2001 s. 54.

[21] Por. tamże, s. 58. Akcentuje się przy tego rodzaju analizach koszty niewymierne. Mówią one bowiem o zmianie jakości życia, tzn. o osiągniętym, subiektywnie odczuwalnym pogorszeniu lub poprawie własnego zdrowia.

[22] Por, P. Kawelec: *Jak oceniać* ... op. cit., s. 8.

[23] Por. E. Orlewska. P. Mierzejewski. *Polskie wytyczne....* op.cit., s. 62.

Standardy medyczne mogą przyczynić się do właściwej troski o zdrowie. Stają się one jednak tylko jednym z czynników, które powinny być brane pod uwagę w ocenie działań publicznych placówek służby zdrowia. U podstaw wszelkich działań na rzecz zachowania i ratowania zdrowia obywateli leży samarytański etos prowadzący do dostrzegania w drugim człowieku osoby mającej niezbywalne prawa i specyficzną godność od poczęcia do naturalnej śmierci. Etos ten pozwala adekwatnie i sprawiedliwie poszukiwać źródeł starania o siebie samego, drugiego człowieka, jak i o całą społeczność. W dobie coraz większej komercjalizacji życia społecznego i narastających kosztów troski o zdrowie standaryzacja nie może stać się próbą usprawiedliwienia podejmowanych działań medycznych jedynie racjami ekonomicznymi. Ma ona bowiem na celu zachowanie sprawiedliwości społecznej i dobra wspólnego, które nie są możliwe do zachowania bez liczenia się z godnością osoby ludzkiej. W roztropnej posłudze lekarz i zarządzający ochroną zdrowotną liczą się z możliwościami medycyny i wykorzystują ją dla dobra pacjenta. Podporządkowuje się temu cały dorobek wiedzy medycznej, w tym również omówione standardy medyczne. Lekarz, dobierając sposób leczenia, nie może działać w oderwaniu od społecznego kontekstu swej posługi.

ks. dr hab. Andrzej Derdziuk
Katedra Historii Teologii Moralnej
Katolicki Uniwersytet Lubelski
mgr Maciej Kowalczyk

Zainteresowanie krajów bałtyckich doświadczeniami Najwyższej Izby Kontroli w ujawnianiu przyczyn korupcji

W dniach 5-6 listopada 2002 r. odbyły się w Wilnie warsztaty na temat roli najwyższych organów kontroli w zwalczaniu korupcji. Przygotowała je Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), pod egidą której funkcjonuje Bałtycka Inicjatywa Antykorupcyjna (*Baltic Anti-Corruption Initiative*), jako porozumienie rządów Estonii, Litwy i Łotwy na rzecz rozwoju instytucjonalnego i wprowadzenia w życie międzynarodowych standardów zwalczania korupcji. Uczestnikami byli urzędnicy ministerstw (m.in. sprawiedliwości i finansów), instytucji antykorupcyjnych oraz najwyższych organów kontroli tych krajów.

Celem warsztatów było rozpatrzenie – na tle doświadczeń Norwegii i Polski:

- podstawowych założeń i istniejących modeli kontroli państwowej;
- roli najwyższych organów kontroli w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji;
- możliwości rozwoju współpracy między różnymi instytucjami krajowymi.

Jak stwierdził przewodniczący obrad François-Roger Casala (członek Trybunału Obrachunkowego Francji, oddelegowany do SIGMA), dawniej nie dostrzegano związków najwyższych organów kontroli ze zwalczaniem korupcji, zwłaszcza że z reguły nie mają one wyraźnych kompetencji w tym zakresie. Presja parlamentów i opinii publicznej sprawia jednak, że rola organów kontroli staje się tu coraz większa. Jest to tym bardziej zasadne, że sprawdzanie prawidłowości wydatków – tradycyjne zadanie organów kontroli – wiąże się z ujawnianiem przypadków złego zarządzania, a to z kolei może łączyć się z problematyką korupcji. Nikt nie proponuje przecież przekształcenia tych organów w instytucje antykorupcyjne, chodzi przede wszystkim o odpowiednie wykorzystywanie ustaleń kontroli.

W pierwszym punkcie obrad przedstawiono podstawy działalności i doświadczenia organów kontroli. Hans-Conrad Hansen, dyrektor generalny w Urzędzie Kontroli Państwowej Norwegii (*Riksrevisjonen*) poinformował, że zadaniem Urzędu jest kontrolowanie rachunków ministerstw i innych władz w zakresie gotówki, zasobów i wartości wszelkiego rodzaju oraz kontrolowanie działalności finansowanej dotyczącej tych rachunków. Umożliwia to wykrywanie nieprawidłowości, w tym przypadków korupcji. Jednak Urząd ma prawo przekazać wyniki kontroli tylko jednostce kontrolowanej lub właściwemu ministrowi, nie

może zaś – policji czy innym organom. Na niewłaściwość tego rozwiązania zwrócono uwagę w niedawnym raporcie GRECO. Niewykluczone, że w nowej ustawie o kontroli państwowej – rozpatrywanej obecnie przez parlament – będzie przepis upoważniający UKP do „uczestniczenia w zapobieganiu i wykrywaniu nieprawidłowości i błędów" oraz bezpośrednich kontaktów z policją. Będzie to wymagało zmian w metodyce kontroli. Już obecnie standardy kontroli UKP zobowiązują, aby w toku planowania kontroli dokonać oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Ponadto Urząd zachęca do rozwoju kontroli wewnętrznej, traktując to jako zasadniczy czynnik zapobiegania nieprawidłowościom. Kontrolerzy UKP obowiązani są wstępnie ocenić system kontroli wewnętrznej jednostki, a następnie przeprowadzić jego wyrywkowe badania. Muszą ustalić, jak system kontroli wewnętrznej jest zorganizowany, jak funkcjonuje (czy realizowana jest pełna „ścieżka kontrolna", czy stosuje się właściwe techniki kontroli itd.) oraz jakie są rezultaty jego działań kontrolnych. Na tej podstawie określają zakres i sposób kontroli Urzędu.

Najwyższą Izbę Kontroli przedstawił uczestnikom warsztatów dr Jacek Mazur, doradca prezesa NIK, omawiając m.in. podstawy prawne; miejsce w systemie organów państwa; współpracę z Sejmem, rządem, prezydentem i sądami; organizację wewnętrzną; zakres kontroli; proces kontroli. Ponadto scharakteryzował działania podejmowane przez NIK w celu usprawnienia walki z korupcją (ogólne założenia; zasady stosowania zaleceń metodycznych dotyczących kontroli obszarów zagrożonych korupcją; przykłady ustaleń kontroli). Omówił również szeroko stosowany w Izbie mechanizm kontroli koordynowanych, których wyniki stanowią podstawę wniosków przedstawianych parlamentowi, innym organom państwa oraz opinii publicznej. Zwrócił uwagę na fakt, że w toku kontroli przeprowadzanych przez NIK ujawniane są – obok konkretnych nieprawidłowości – również błędy i luki w przepisach prawa, dysfunkcje w organizacji instytucji publicznych oraz błędy w stosowanych przez nie procedurach. Zjawiska te mogą mieć lub mają wpływ na powstawanie sytuacji korupcjogennych. Walka z korupcją to nie tylko dążenie do ukarania sprawców przestępstw, lecz przede wszystkim ujawnianie i eliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych.

Drugi punkt obrad był poświęcony współpracy najwyższych organów kontroli z instytucjami rządowymi oraz roli społeczeństwa i mediów w zwalczaniu korupcji. Doradca prezesa NIK dr Józef Płoskonka omówił obowiązujące w Polsce regulacje prawne oraz zakres i formy współpracy NIK z tymi instytucjami. Zaznaczył m.in., że inne organy kontroli, rewizji i inspekcji oraz jednostki kontroli wewnętrznej są naturalnymi partnerami Najwyższej Izby Kontroli w osiąganiu celów poszczególnych zadań kontrolnych w sposób oszczędny,

wydajny i skuteczny. Sposób owej współpracy wynika ze „Standardów kontroli NIK" (zwłaszcza pkt 14.1-14.9). Pracując w administracji publicznej warto zatem rozwijać i wzmacniać jednostki audytu wewnętrznego co najmniej z dwu powodów: dla zwiększenia wiarygodności ocen płynących ze źródeł wewnętrznych, jak też dla zminimalizowania prac zewnętrznych organów kontroli, które mogą wówczas wiarygodnie oprzeć na wynikach badań jednostki audytu wewnętrznego. Na zakończenie mówca przedstawił współpracę NIK ze środkami masowego przekazu.

W trzeciej części uczestnicy warsztatów rozpatrzyli przygotowane przez J. Płoskonkę, oparte na ustaleniach kontroli NIK, studium przypadku dotyczące zapobiegania konfliktowi interesów w działalności administracji publicznej w pięciu obszarach: 1) zakazu łączenia pewnych funkcji publicznych z działalnością gospodarczą i zatrudnieniem w administracji; 2) zakazu łączenia pewnych funkcji publicznych z zatrudnieniem w administracji i wykonywaniem określonych czynności; 3) zakazu wykonywania przez pracownika administracji publicznej zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność; 4) obowiązku wyłączenia pracownika organu administracji publicznej z udziału w postępowaniu, jeśli dotyczy ono spraw, w których pracownik ten jest osobiście zainteresowany lub gdy może wchodzić w grę podejrzenie takiego zainteresowania; 5) zakazu zatrudniania krewnych. W tekście ćwiczenia przedstawiono: co jest zakazane, kogo zakaz dotyczy, jakie są sankcje za łamanie prawa, kto może je nałożyć. Ilustracją były przykłady ustaleń kontroli NIK z poszczególnych obszarów występowania problemu konfliktów interesu w działalności administracji publicznej. Zadaniem uczestników warsztatów było udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy w danym kraju istnieją podobne zabezpieczenia prawne zapobiegające konfliktowi interesów w zakresie działalności administracji publicznej, czym się różnią od przedstawionych powyżej, czy w przypadku zaistnienia sytuacji takich jak opisane w przykładach z działalności kontrolnej NIK prawo to byłoby skuteczne?

2.Jaka jest rola i skuteczność mediów w odkrywaniu przypadków konfliktu interesów?

3. Jaka jest rola i skuteczność kontroli wewnętrznej w odkrywaniu obszarów konfliktu interesów?

4. Jaka jest rola i skuteczność najwyższego organu kontroli w odkrywaniu konfliktu interesów?

Drugi dzień warsztatów poświęcony był omówieniu wyników prac w obszarze występowania konfliktu interesów w działalności administracji publicznej w danym kraju oraz prezentacjom, przez poszczególne kraje, roli najwyższych organów kontroli w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji.

*

Dyskusje toczone podczas warsztatów pozwalają na sformułowanie następujących spostrzeżeń:

1. Można wyróżnić dwie ważne role najwyższych organów kontroli w zwalczaniu korupcji: a) wykrywanie pojedynczych przypadków korupcji w toku prowadzenia kontroli; b) ujawnianie mechanizmów sprzyjających korupcji (formułowanie ogólnych wniosków na podstawie wyników poszczególnych kontroli) oraz przedstawianie ich parlamentowi i rządowi. Rola pierwsza – wykrywanie przypadków korupcji – prawdopodobnie nigdy nie będzie zbyt duża. Można próbować ją zwiększyć przez odpowiednie przygotowanie kontrolerów oraz dobre organizowanie i przygotowanie kontroli. Rola druga – ujawnianie mechanizmów sprzyjających korupcji – jest ważniejsza. Dzięki niezależności, profesjonalnej kompetencji i prawie do otrzymania odpowiedzi od jednostek kontrolowanych najwyższe organy kontroli mogą tu mieć istotny udział. Można przewidywać, że działalność w tym zakresie będzie coraz znaczniejsza wraz z rozwojem kontroli wykonania zadań.

2. Praktyka NIK koncentrowania się na odkrywaniu mechanizmów korupcjogennych, niedostatków w regulacji prawnej oraz proponowaniu środków zaradczych – została przyjęta przez uczestników warsztatów z zainteresowaniem i zyskała poparcie w dyskusji.

3. Istnieje tendencja do rozwoju kontaktów najwyższych organów kontroli z innymi instytucjami państwowymi i mediami. Przyczynia się to do zwiększenia ich roli w walce z korupcją.

opracowanie dr Jacek Mazur

dr Józef Płoskonka

Wizyta prezesa NIK w Urzędzie Kontroli Państwowej Danii

W dniach 16-18 października br. prezes NIK, Mirosław Sekuła przebywał z oficjalną wizytą w Urzędzie Kontroli Państwowej (UKP) Danii w Kopenhadze. Celem wizyty było omówienie planów współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Urzędem na najbliższe lata. Prezes NIK spotkał się z audytorem generalnym Danii Henrikiem Otbo oraz grupą pracowników UKP. Przedmiotem rozmów były zagadnienia dotyczące:

- relacji najwyższych organów kontroli z parlamentem;
- duńsko-niemiecko-polskiej kontroli Międzynarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie;
- zadań najwyższego organu kontroli w związku z kontrolą środków unijnych;
- współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym;
- kontroli ochrony środowiska;
- rozwoju metod kontroli oraz przygotowania podręcznika kontroli;
- współpracy trójstronnej z najwyższym organem kontroli Litwy.

Uzgodniony program wspólnych działań NIK i UKP na rok 2003 obejmuje:

- zorganizowanie spotkania ekspertów w celu wymiany doświadczeń w dziedzinie przeciwdziałania korupcji i przedyskutowania roli obydwu najwyższych organów kontroli w zwalczaniu prania brudnych pieniędzy;
- zorganizowanie przez NIK na początku 2003 r. spotkania duńskich, niemieckich i polskich kontrolerów w Szczecinie, w celu przedstawienia i przedyskutowania polskich doświadczeń związanych z kontrolą Międzynarodowego Korpusu Północ-Wschód;
- podjęcie ścisłej współpracy mającej na celu uzgodnienie zakresu kontroli równoległej dotyczącej usuwania odpadów, a także określenie tematu drugiej kontroli w obszarze Morza Bałtyckiego, do udziału w której zostaną zaproszone najwyższe organy kontroli krajów tego obszaru;
- w ramach trójstronnej współpracy duńsko-litewsko-polskiej: udział dwóch ekspertów (po jednym z Litwy i Polski) w wizycie studyjnej w Urzędzie Kontroli Państwowej Danii, poświęconej wykorzystaniu programu TeamMate (styczeń 2003 r.) oraz udział duńskich ekspertów w spotkaniu organizowanym przez NIK dla litewskich kontrolerów (maj 2003 r.), którego celem będzie przedstawienie polskich doświadczeń z kontroli związanych z naszym członkostwem w NATO.

Podczas wizyty w Kopenhadze prezes NIK odwiedził także siedzibę duńskiego parlamentu, gdzie spotkał się z członkami Komisji Kontroli Państwowej i jej przewodniczącym Pederem Larsenem. Przewodniczący wyraził zainteresowanie podjęciem współpracy z Komisją do spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP, zaś szefowie obydwu najwyższych organów kontroli zadeklarowali swoją pomoc w nawiązaniu tejże współpracy.

M.S.

Indyjsko-polskie seminarium w sprawie kontroli dochodów budżetowych

W dniach 6–7 listopada 2002 r. odbyło się w miejscowości Shimla indyjsko-polskie seminarium na temat kontroli dochodów budżetowych. Zorganizowano je w Narodowej Akademii Audytu i Rachunkowości Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Indii. Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego Indii (CAG) reprezentowali: dyrektor w CAG - Sudha Rajogopalon, dyrektor Narodowej Akademii Audytu i Księgowości - A. K. Benerjee, główny dyrektor Departamentu Podatków Bezpośrednich - P. Seshkumar oraz dyrektor Departamentu Dochodów Stanowych - S. K. Jha. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: wiceprezes NIK – Jacek Jezierski, dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów – Waldemar Długołęcki, wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów - Marek Trosiński oraz doradca ekonomiczny w Departamencie Budżetu i Finansów – Adam Niedzielski.

Przedstawiciele Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Indii wygłosili na seminarium 3 referaty.

Zasady funkcjonowania Narodowej Akademii Audytu i Księgowości oraz program szkolenia przygotowujący aplikantów do pracy w CAG – przedstawił A. K. Benerjee.

Ogólną informację dotyczącą kontroli dochodów budżetu federalnego z podatków bezpośrednich, które są - w szczególności podatki od osób fizycznych i prawnych - podstawowym źródłem dochodów budżetu federalnego Indii – przedstawił P. Seshkumar. Zaprezentowane zostały w tym referacie podstawy prawne kontroli dochodów, procedury kontrolne, zasady podnoszenia kwalifikacji kontrolerów oraz wyniki niektórych kontroli.

W trzecim referacie omówiono podstawowe problemy związane z kontrolą podatków pośrednich, które w znacznej mierze zasilają budżety stanowe, oraz rolę audytu i kontroli w podejmowaniu decyzji przez władze poszczególnych stanów.

Delegacja Najwyższej Izby Kontroli zapoznała gospodarzy z problematyką kontroli wykonania budżetu państwa, omawiając ją w czterech blokach tematycznych:

- uprawnienia i cele działania Najwyższej Izby Kontroli w kontekście kontroli wykonania budżetu państwa;

- system dochodów publicznych w Polsce;

- kontrola prognozowania i przebiegu realizacji dochodów budżetu państwa;

- ogólna charakterystyka kontroli dochodów podatkowych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Szczególne zainteresowanie pracowników CAG wzbudziły przykłady wniosków pokontrolnych przedstawianych przez NIK, a także sposób ich wykorzystania przez organy właściwe do inicjatyw legislacyjnych. Przedstawiciele NIK odpowiadali również na inne szczegółowe pytania dotyczące kontroli realizacji dochodów podatkowych.

Podsumowując seminarium, dyrektor A. K. Benerjee wskazał na potrzebę dalszych bezpośrednich spotkań o charakterze specjalistycznym, które nie tylko umożliwiają podnoszenie kwalifikacji pracowników obydwu instytucji, ale również pozwalają na przenoszenie pewnych doświadczeń do praktyki kontrolnej.

M.T.

XXV rocznica utworzenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

W dniach 27-28 listopada 2002 r. delegacja NIK pod przewodnictwem prezesa Mirosława Sekuły uczestniczyła w obchodach 25. rocznicy powstania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), które odbyły się w Luksemburgu. W pierwszym dniu uroczystości - na którą zostali zaproszeni przedstawiciele Unii Europejskiej oraz prezesi najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej oraz Europy Środkowej i Wschodniej - przemówienia okolicznościowe wygłosili m.in. prezes ETO - Juan Manuel Fabra Valles, przewodnicząca Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego - Diemut R. Theato oraz członek Komisji Europejskiej ds. Budżetu - Michaele Schreyer,.

Przemawiający przypomnieli historię oraz mówili o dniu obecnym Trybunału. Prezes J. M. Fabra Valles w swoim otwierającym uroczystości wystąpieniu dużo miejsca poświęcił wizji rozwoju Trybunału i stojącym przed nim wyzwaniom po przystąpieniu 10 krajów kandydujących. Podkreślił, iż powiększenie Unii z 15 do 25 członków będzie wymagało przejrzenia wszystkich procedur operacyjnych Trybunału. Trzeba będzie poświęcić wiele uwagi oraz przeznaczyć wiele środków Trybunału, aby zrozumieć funkcjonowanie nowych krajów członkowskich i ocenić stosowane przez nie *acquis communautaire*. Prezes ETO powiedział również, iż po rozszerzeniu Unii, wskutek czego zostaną znacznie zwiększone jej wydatki, zrodzi się potrzeba intensyfikacji współpracy Trybunału z narodowymi najwyższymi organami kontroli i wewnętrznymi organami kontroli Komisji. Na zakończenie swojego przemówienia podziękował wszystkim pracownikom i członkom Trybunału, którzy w ciągu 25 lat stali na straży budżetu zjednoczonej Europy.

Drugiego dnia obchodów odbyło się pierwsze w historii spotkanie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej z prezesami NOK krajów kandydujących - Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz Bułgarii, Rumunii i Turcji. W czasie spotkania Sir John Bourn - Audytor Generalny Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii zrelacjonował i podsumował wszystkie spotkania oraz prace i działania Komitetu Kontaktowego, począwszy od 1978 r. Następnie kraje kandydujące przedstawiły dwa raporty, przygotowane w ramach współpracy prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Prezes węgierskiej Państwowej Izby Obrachunkowej - Árpád Kovács zaprezentował rezultaty prac Grupy Roboczej - Działalność Kontrolna. Natomiast prezes NIK Mirosław Sekuła razem z prezesem NUK Malty Josephem G. Galeą przedstawili wspólne polsko-maltańskie opracowanie – „Raport dotyczący relacji pomiędzy najwyższymi organami kontroli

a komisjami parlamentarnymi". Prezentacja dotycząca prac nad tym raportem, jego wniosków i rekomendacji została przyjęta jednogłośnie. Ponadto prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego postanowił, iż oficjalnie przekaże raport Parlamentowi Europejskiemu.

J. K.

Trochę historii...

Zamiast wstępu

Tak się złożyło, że w tym gwiazdkowym numerze wiele miejsca poświęciliśmy sprawom zdrowia, bowiem zdrowie problemem jednym z ważniejszych – a może najważniejszym – jest! Zawsze na ten temat pisano, troszczono się o to, aby ochrona zdrowia należyta była, a leki skuteczne i dostępne wszystkim potrzebującym.

Zawsze też – od kiedy istnieje NIK - były prowadzone kontrole w tej dziedzinie, badające różne aspekty z ochroną zdrowia związane. Na przykład 20 lat temu w planie kontroli na 1982 r. takie tematy z tego zakresu ujęto: funkcjonowanie podstawowej opieki zdrowotnej; przeprowadzono ją w 50 jednostkach w 11 województwach. Było to m.in. 28 zespołów opieki zdrowotnej, 10 wojewódzkich szpitali zespolonych, 11 wydziałów zdrowia i opieki społecznej urzędów wojewódzkich.

Wyniki kontroli wraz z wnioskami przekazano ministrowi zdrowia i opieki społecznej, a materiały kontrolne były przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej. Z odpowiedzi resortu zdrowia i opieki społecznej na wystąpienia pokontrolne wynikało, że: „podjęto szereg konkretnych działań w celu poprawy funkcjonowania opieki zdrowotnej, a m.in. zapewniono dostępność świadczeń zdrowotnych w dni wolne od pracy, wydłużono czas pracy wielu placówek lecznictwa, zastosowano preferencje płacowe w lecznictwie podstawowym oraz dokonano przesunięć lekarzy z oddziałów szpitalnych do pracy w rejonach. Wyraźniejszej poprawy można będzie oczekiwać z chwilą większego dopływu kadr lekarskich do lecznictwa podstawowego, co jednak łączy się z zapewnieniem mieszkań".

Drugi temat kontroli koordynowanej i zaplanowanej na 1982 r. to był stan lecznictwa psychiatrycznego i opieki nad zdrowiem psychicznym obywateli. Badania kontrolne przeprowadzono w 38 jednostkach w 12 województwach i objęto nimi m.in. Instytut Psychoneurologiczny, 7 wydziałów zdrowia i opieki społecznej, 3 wojewódzkie przychodnie, 6 szpitali psychiatrycznych i 14 poradni zdrowia psychicznego w zespołach opieki zdrowotnej. W informacji o wynikach tej kontroli czytamy m.in.: „Wieloletnie zaniedbania lecznictwa psychiatrycznego spowodowały, że większość szpitali psychiatrycznych mieściła się nadal w obiektach z końca ubiegłego wieku, z tego część w budynkach zaadaptowanych, takich jak

klasztory, koszary itp. (...) Niektóre obiekty były zamykane, ponieważ nie nadawały się do dalszej eksploatacji. Powodowało to nadmierne zagęszczenie łóżek w salach szpitali psychiatrycznych. Poza utrudnionymi warunkami przebywania chorych oraz leczenia, stwarzało to poważne zagrożenie np. w razie pożaru (...). Niezadowalająca była w dalszym ciągu współpraca poradni zdrowia psychicznego ze szpitalami i innymi ogniwami psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Często wskutek tego chorzy po wyjściu ze szpitala przez kilka miesięcy pozostawali bez opieki i kontroli".

W 1983 r. przeprowadzono kontrolę sprawdzającą stan lecznictwa psychiatrycznego i opieki nad zdrowiem psychicznym obywateli. Niestety nie udało się stwierdzić poprawy tego działu opieki zdrowotnej – pewnie nie można jej wyraźnie zobaczyć nawet dzisiaj.

A co pisano na temat ochrony zdrowia w dokumentach pokontrolnych ponad 60 lat temu? Otóż w „Sprawozdaniu Kontroli Państwowej z działalności za okres budżetowy 1937/38 r." (w II części szczegółowej; zeszyt XI – Ministerstwo Opieki Społecznej) zamieszczonym obok znaleźliśmy kilka stron dotyczących szeroko pojętej ochrony zdrowia. Szanowny Czytelnik zechce sam zapoznać się z ich treścią i sam zastanowić się nad wnioskami, które z lektury tych materiałów wypływają.

bama

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Międzynarodowe standardy rewizji finansowej i międzynarodowe wskazówki dotyczące praktyki rewizji finansowej 2001, Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2002, s. 720.

Międzynarodowe standardy rewizji finansowej (MSRF) zawierają podstawowe zasady i kluczowe procedury, które należy stosować przy badaniu sprawozdań finansowych i innych informacji finansowych. Zostały opracowane przez grono wybitnych międzynarodowych specjalistów skupionych w Komitecie Międzynarodowych Praktyk Rewizji Finansowej (IAPC) działającym przy Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC). Standardy zostały uznane za najbardziej odpowiednie źródło regulacji badania sprawozdań finansowych sporządzanych zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości. Kraje będące członkami IFAC wprowadziły powyższe standardy do stosowania w praktyce, przyjęło je również wiele krajów niezrzeszonych w Federacji. Publikacja uwzględnia wszystkie aktualne MSRF, a także najnowsze wersje wskazówek dotyczących badania sprawozdań finansowych banków oraz współpracy biegłych rewidentów z nadzorem bankowym, opracowane przez IAPC pod koniec 2001 r.

Irena Majsterkowicz: **Regulamin kontroli wewnętrznej**, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s.107.

Regulamin kontroli wewnętrznej określa rodzaje i funkcje kontroli wewnętrznej, ich cele i zadania; zasady i sposoby dokonywania kontroli i jej dokumentowania; uprawnienia i obowiązki kontrolujących i kontrolowanych oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania zastrzeżeń do ustaleń kontrolnych. W niniejszej publikacji autorka zamieściła tekst przykładowego regulaminu kontroli wewnętrznej, wyjaśniła terminy użyte w tym regulaminie oraz przedstawiła przykładowe dokumenty opracowywane w toku tej kontroli.

Jolanta Ciak: **Polityka budżetowa,** Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2002, s. 203.

Przedmiotem rozważań jest analiza polskiej polityki budżetowej do 1989 r. oraz w latach 1990-2000. Autorka przedstawiła zmiany, jakie się w tym czasie dokonały w budżecie państwa zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów. Oprócz opisu stanu polityki budżetowej zaprezentowała proponowane przez twórców polityki gospodarczej kierunki rozwiązań dla przyszłej polityki gospodarczej i budżetowej. Prowadzoną w Polsce politykę

budżetową można porównać z polityką Stanów Zjednoczonych, Japonii i Niemiec. We wnioskach znalazły się propozycje przyszłego modelu polskiej gospodarki budżetowej.

Eugeniusz M. Pluciński: **Dostosowanie polskiej gospodarki do rynku Unii Europejskiej. Szanse i wyzwania**, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 233.

Autor omówił aspekty wielostronnego dostosowania polskiej gospodarki do rynku Unii Europejskiej, tj. do prawa europejskiego, do udziału w międzynarodowym podziale pracy na poziomie międzynarodowej integracji gospodarczej, a także z punktu widzenia handlu wewnątrzgałęziowego i poziomu technologicznego. Przedstawił analizę handlu zagranicznego z UE, Niemcami oraz pozostałymi krajami będącymi członkami Unii w latach 1989-1998. W książce zamieszczono wiele tabel zawierających dane statystyczne.

Irena Pietrzyk: **Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich**, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 321.

Opracowanie przybliża problem regionalizacji w Unii Europejskiej oraz charakteryzuje politykę regionalną Unii wobec poszczególnych regionów. Pierwsza część książki to prezentacja historii i zasad europejskiej polityki regionalnej w latach 1958-1999 oraz omówienie ostatnich regulacji prawnych, obejmujące lata 2000-2006. W drugiej części autorka przedstawiła charakterystykę regionów europejskich, zwracając uwagę na różną rangę i status organów przedstawicielskich w Europie, w przekroju trzech typów państw: federalnych (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Austria), regionalnych (Włochy, Hiszpania) i unitarnych (Francja, Irlandia, Grecja, Portugalia). Omówiła również organy przedstawicielskie w Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Szwecji, Finlandii i Luksemburgu.